

L'INDIVIDU EN DROIT INTERNATIONAL POSITIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Schulim SEGAL

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques, Paris

Président : M. BASDEVANT

<i>Suffragants</i>	{	MM. DE LA PRADELLE. LE FUR.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	--------------------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1932

**L'INDIVIDU
EN DROIT INTERNATIONAL
POSITIF**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

L'INDIVIDU EN DROIT INTERNATIONAL POSITIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Schulim SEGAL

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques, Paris

Président : M. BASDEVANT

Suffragants { MM. DE LA PRADELLE.
LE FUR. } *Professeurs*

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1932



A MES CHERS PARENTS

INTRODUCTION

Le problème que nous abordons dans cette étude est à la fois un des plus actuels et des plus difficiles de la science juridique contemporaine. Il a donné depuis le début du *xx^e* siècle et surtout après la guerre, lieu à d'innombrables discussions. Il se rattache par des liens intimes aux grandes conceptions juridiques qui se partagent aujourd'hui la science du Droit international. Dans la théorie traditionnelle la question de la condition de l'individu en Droit international existe à peine. Si on la traite, ce n'est que pour répondre que l'individu par définition ne peut pas entrer en contact direct avec l'ordre juridique international, qui règle les relations entre les États. A l'autre extrémité se trouve la nouvelle théorie sociologique, qui gagne de plus en plus en partisans, d'après laquelle ce ne seraient que les individus et eux seuls qui sont sujets du Droit des gens. Cette théorie d'origine française, qui a trouvé ses ardents défenseurs dans les savants de l'importance de Duguit, Krabbe, Politis, Scelle, etc... nie les deux principes fondamentaux sur lesquels vit depuis trois siècles la science du Droit public en général et celle du Droit international en particulier, la personnalité et la souveraineté des États. Cette école pourrait donner le titre « L'individu et le Droit des gens » à un traité général de Droit international. Entre ces deux tendances extrêmes se place aujourd'hui déjà une très grande partie de la doctrine.

Tout en acceptant l'idée de la personnalité de l'État, elle lui donne cependant une toute autre signification que la théorie traditionnelle. La personnalité devient un moyen de la technique juridique qui permet à l'État d'atteindre son véritable but qui est de servir l'homme. Le Droit international habilite ou oblige, comme tout droit les individus, mais la notion de l'État-personne est utile pour faire comprendre que les individus qui composent l'État ne sont pas habilités ou obligés individuellement

mais collectivement. Par cette notion, il paraît à cette doctrine aussi plus facile d'expliquer, que les actions de certains individus qui sont les organes de l'État soient imputées à la collectivité nationale tout entière. Dans cette conception l'État est encore le principal sujet du Droit international mais rien ne s'oppose à ce que d'autres organisations non étatiques ou les individus le deviennent aussi.

Toutes ces discussions qui touchent au fondement même de notre science démontrent que nous vivons dans une époque de rapides évolutions, à une période de transition, où les conceptions sur lesquelles le Droit international vit déjà depuis trois siècles sont mises en question. Cette crise, que nous espérons une crise de croissance sera sûrement surmontée prochainement, parce que la vie elle-même se chargera de la résoudre.

Dans la pratique une évolution remarquable se produit déjà depuis longtemps et surtout depuis le commencement du xx^e siècle. Les savants à quelque conception qu'ils se rattachent ont peu fait état de cette pratique nouvelle. C'est là cependant qu'il faut chercher la solution des principes fondamentaux. Nous croyons donc par ce travail de droit positif combler une lacune. Au cours de nos développements nous aurons à différentes reprises l'occasion d'attirer l'attention sur la différence entre les textes et la pratique, telle qu'elle existe actuellement. Pour ne prendre qu'un exemple. Si on se borne à la lecture des traités des minorités l'individu n'apparaît que comme l'objet de la protection, ne collaborant en aucune mesure au contrôle institué. Il en est tout différemment, comme nous le verrons, si au lieu de se contenter de la lecture des textes on regarde la pratique contemporaine.

Nous aurons dans ce travail à répondre à la question de savoir quelle est la situation que l'individu a effectivement acquise dans l'ordre juridique international. Nous devons dissocier les cas où une règle de Droit international positif tout en paraissant d'avoir comme contenu les droits individuels n'accorde, cependant aux individus aucun pouvoir propre. Ce ne seront dans des nombreux cas que des obligations d'État à État, que seul l'État dans sa fonction normale de protection de ses nationaux aurait le droit d'invoquer et de faire respecter. Dans tous ces cas

on peut bien dire que les droits individuels constituent le contenu des obligations étatiques, on ne peut cependant pas prétendre qu'on est en présence des droits subjectifs reconnus directement aux individus par la règle du Droit international. Encore moins on y pourrait parler de la reconnaissance aux individus de la qualité des sujets du Droit international.

Dans notre travail, c'est à la situation en quelque sorte inverse que nous nous intéressons. Ce n'est pas du problème des obligations en faveur des individus assumées par un État à l'égard d'un autre État que nous nous occupons. Ce que nous intéresse, c'est la question de savoir si en droit positif international il y a des règles qui s'appliquent *directement* aux individus sans que l'entremise de leur État soit nécessaire. Le problème que nous nous proposons de traiter c'est de savoir en quelle mesure, dans quels cas précis on peut déjà aujourd'hui considérer que les règles du Droit international reconnaissent directement des droits aux individus. A cette question, un autre problème primordial pour notre étude se rattache à savoir quels sont les moyens que le Droit international offre à l'individu pour faire respecter les droits qui lui ont été reconnus par la règle internationale. Autrement dit quel est le rôle de l'individu soit dans la procédure internationale purement judiciaire, soit dans le contrôle que les organes de la collectivité internationale exercent en vue de la protection des intérêts individuels. Lorsque par l'étude du droit positif et de la pratique actuelle nous arriverons à la conclusion qu'il y a des procédures internationales que l'individu peut directement mettre en mouvement, nous pourrions, croyons-nous, déclarer que les droits que ces procédures ont pour objet de sanctionner ne peuvent pas s'expliquer simplement par la notion des obligations d'un État à l'égard d'un autre État. Nous serons ici en présence des véritables droits de l'individu qui lui ont été reconnus directement par la règle de l'ordre international, droits que l'individu peut sans entremise de son propre État faire respecter et sanctionner en mettant en mouvement la procédure internationale. C'est dans ces cas, et dans ces cas seulement, que l'individu a acquis l'« immédieté » de l'ordre juridique international, il en est donc devenu le

sujet. Ce sont ces hypothèses seulement que nous allons traiter dans cette étude particulière, et voir quel est le rôle que joue l'individu et *en quelle mesure il peut directement déclencher la procédure internationale.*

La situation que le particulier a acquis dans la vie juridique internationale contemporaine est le résultat d'une longue évolution qui plonge par ses origines dans un passé assez reculé. Malgré que sur le terrain scientifique, la théorie de l'État seul sujet du Droit international régnait indiscutablement, la pratique plus souple obéissant à des nécessités de la vie était loin de la rigueur de la doctrine. Il nous a paru intéressant de montrer brièvement par des cas pratiques des arbitrages internationaux cette discordance qui s'accroît de plus en plus. La première section de notre étude traitera par conséquent de l'individu dans les arbitrages internationaux du XIX^e et du commencement du XX^e siècle. Les tribunaux arbitraux mixtes institués par les traités de Paix, nous paraissent un aboutissement logique de cette évolution de l'arbitrage. Le second chapitre s'en occupera.

L'arbitrage nécessitant des négociations quelquefois longues et difficiles en vue de la conclusion du compromis et l'institution d'un tribunal particulier pour chaque cas d'espèce, ne peut plus suffire à la vie moderne devenant de plus en plus internationale. C'est alors que des tribunaux internationaux proprement dits prennent naissance. Malheureusement dans l'anarchie internationale d'avant-guerre on n'est pas arrivé au but voulu. Malgré des essais répétés on n'est parvenu qu'à créer « un fantôme » d'un tribunal ou une Cour sans juges.

Pour notre étude particulière deux autres réalisations de cette idée ont de l'importance comme dénotant l'évolution des esprits. Une, la Cour des Prises de 1907 est restée sur le papier, son importance théorique est cependant considérable. L'autre, sur un plan régional, la Cour Centre-Américaine a vu le jour et est devenue une réalité vivante, cette plante était cependant trop faible pour pouvoir vivre longtemps sur un terrain aussi ingrat. Ce n'est qu'après le bouleversement de la guerre qu'un véritable tribunal in-

ternational a pu naître. Dans le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale le principe traditionnel, comme nous le verrons, triomphe encore. Seuls les États ont accès à la Cour. Et là cependant, la Cour dans sa jurisprudence en obéissant à des considérations pratiques est obligée de se montrer de plus en plus libérale. C'est sur cette jurisprudence de la Cour que nous aurons surtout à insister.

La première partie de notre étude qui aura comme titre « *L'individu devant la juridiction internationale* » se composera de deux sections :

Première section : L'individu et les arbitrages internationaux.

Deuxième section : L'individu et les tribunaux internationaux.

Ce n'est plus seulement l'individu appartenant au monde dit civilisé, qui se voit reconnu certains droits par l'ordre international. Le Droit international pénètre dans les pays arriérés pour protéger les indigènes contre les abus des colonisateurs. Une nouvelle conception de la colonisation née avec les mandats. C'est sous le contrôle de la collectivité internationale tout entière que les droits des indigènes sont placés. Là aussi si on se borne à la lecture des textes on a une vue erronée de la réalité. En étudiant la pratique nous verrons, que l'individu a dans le régime mandataire un rôle autrement important, que les textes ne le pourraient faire croire. Notre deuxième partie sera par conséquent consacrée à l'étude du régime mandataire et aux droits qui en découlent pour les individus.

Deuxième partie : Les mandats internationaux et les droits des individus.

Le Droit international a déjà fait un pas de plus. Il ne protège plus les individus contre les abus des gouvernements étrangers seulement, il a pénétré au sein même des États pour régler leurs relations avec leurs propres ressortissants. L'aboutissement de cette évolution sera la reconnaissance par tous les États des droits internationaux des individus, contrôlés par la collectivité internationale et

sanctionnés par un juge. En droit positif nous ne sommes pas encore là. Le régime des minorités institué après la guerre est cependant la première étape dans cette voie. Étudier ce régime, voir quels sont les droits accordés aux minoritaires et dans quelle mesure pratiquement l'individu joue un rôle dans la sanction de leur violation sera l'objet de notre troisième partie :

Troisième partie : La protection des minorités et les droits individuels.

En concluant nous aurons à confronter les différentes théories avec la pratique actuelle et voir jusqu'à quel point on peut considérer l'individu comme ayant acquis la qualité du sujet du Droit international positif.

Nous n'avons nullement la prétention d'épuiser dans ce travail notre problème et de donner un tableau complet de la situation de l'individu en Droit international positif. Nous laissons par exemple de côté une question très importante, celle des devoirs internationaux des individus. Nous ne touchons pas aux « crimes contre le droit des gens », qui sont d'ailleurs plutôt du domaine du Droit pénal international et dont la nature a surtout dans ces derniers temps provoqué beaucoup de confusions dans les esprits. Notre étude ne traite donc, que *de certains droits individuels découlant de l'ordre juridique international et sanctionnés par une procédure internationale dans laquelle l'individu joue un rôle*, que nous aurons à déterminer.

Le plan général que nous adoptons est par conséquent le suivant.

Première Partie :

L'individu devant la juridiction internationale :

Première section : L'individu et les arbitrages internationaux ;

Deuxième section : L'individu et les tribunaux internationaux.

Deuxième partie :

Les mandats internationaux et les droits des individus.

Troisième partie :

La protection des minorités et les droits individuels.

Conclusion.

PREMIÈRE PARTIE

L'INDIVIDU DEVANT LA JURIDICTION INTERNATIONALE

PREMIÈRE SECTION

L'INDIVIDU ET L'ARBITRAGE INTERNATIONAL

La Convention de la Haye de 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux donne de l'arbitrage international la définition suivante :

Art. 37. » L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ».

L'étude un peu approfondie nous amènerait très loin et nous ne pouvons pas nous y livrer dans ce travail qui doit traiter un sujet particulier bien déterminé. Nous sommes cependant obligés d'en dire quelques mots, que nous espérons utiles à la compréhension de notre sujet.

D'abord la constatation du caractère juridique de l'arbitrage est très important. Est-ce à dire que les arbitres ne peuvent pas statuer en équité¹ ? Évidemment non, mais en principe c'est le compromis qui doit leur accorder ce pouvoir. Si le compromis n'en parle pas et si, ce qui n'est

1. Voir à ce propos l'art. 18 du *Projet de règlement pou. la procédure arbitrale internationale* adopté par l'Institut de Droit international en 1875, à la Haye : « Le tribunal arbitral juge selon les principes du Droit international, à moins que le compromis ne lui impose des règles différentes ou ne remette la décision à la libre appréciation des arbitres ».

pas seulement académique, étant donné l'imprécision du Droit international, le droit des gens n'indique pas de principe d'après lequel le litige soumis aux arbitres doit être tranché est-ce qu'ils doivent refuser à donner une solution ? Il semble bien, que la pratique arbitrale est dans le sens que la première tâche de l'arbitre est de trancher le litige et, on peut citer de nombreux exemples où les arbitres ont statué *ex aequo et bono*, sans que le compromis leur en eût donné le pouvoir¹. On peut même soutenir qu'à ce point de vue — comme à beaucoup d'autres —, l'arbitrage international est un instrument plus souple que le tribunal international proprement dit et dans certains cas plus favorable au progrès du Droit international².

Nous croyons d'ailleurs que la distinction entre ces deux modes du règlement pacifique des litiges n'est pas aussi importante que certains auteurs le pensent et que l'arbitrage, en perdant de plus en plus son caractère diplomatique qu'il avait à l'origine, et en devenant un mode normal de solution, au lieu d'être comme trop souvent autrefois un expédient pour régler les affaires minimes, se rapproche beaucoup de la juridiction internationale au point de se presque confondre avec elle. Cette évolution est au fond très heureuse pour la paix du monde et pour la justice internationale. Malgré, que comme nous avons indiqué plus haut le système perde en souplesse, il est cependant heureux de voir que l'arbitrage se dégage de plus en plus de la diplomatie de laquelle il est issu, il n'est plus un moyen, parmi tant d'autres, dont elle se sert pour des fins quelquefois suspectes, c'est une solution qu'on ne peut plus négliger même dans les conflits graves où le prétendu honneur national entre en jeu. La justice internationale offre aujourd'hui ses services et ses solutions et un peuple aura contre lui l'opinion publique universelle tout entière s'il recour-

1. Citons à ce sujet un arbitrage récent très intéressant entre l'Allemagne et le Portugal sur la base du § 4 de l'annexe aux art. 297 et 298 du traité de Versailles (actes commis par le Gouvernement allemand contre les neutres) où les arbitres tout en invoquant l'art. 38 de la Cour Permanente statuent cependant en équité. Voir cet arbitrage rapporté dans la *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Band 1, Teil 2, S. 56-86.

2. L'art. 38 de la Cour Permanente de Justice Internationale après avoir énuméré les sources du Droit international (conventions, coutumes, les principes généraux et subsidiairement les décisions judiciaires et la doctrine) stipule : « La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord de statuer *ex aequo et bono* ».

rait à la manière forte, sans se préoccuper d'elle. Il serait injuste de ne pas reconnaître que l'arbitrage a de grands mérites pour le développement de l'idée de la justice internationale et de celle de la possibilité de trancher les conflits internationaux par un tribunal statuant d'après le droit.

Dans cette évolution de l'arbitrage international qui, de diplomatique est devenu judiciaire, l'individu a certainement joué un rôle très important souvent sous-estimé par les auteurs. L'individu, comme nous le verrons, au cours d'une étude détaillée des cas où la question s'est posée, acquiert de plus en plus certains pouvoirs, les compromis lui reconnaissant des droits toujours plus nombreux. Nous entendons bien, que les parties qui établissent les compromis ce sont les États, mais c'est comme le remarquent très justement MM. de Lapradelle et Politis dans l'introduction au deuxième volume du *Recueil des arbitrages internationaux*¹, retenir la forme dans laquelle les litiges s'engagent et négliger leur origine. Si on accepte la théorie d'après laquelle les États sont seuls sujets du Droit international logiquement on doit en déduire — et les auteurs en déduisent — que seuls les États sont les parties et les plaideurs dans les arbitrages internationaux. A moins de ne pas confondre l'instance arbitrale avec le compromis qui l'institue, cette opinion est insoutenable parce que de plus en plus battue en brèche par la pratique. Nous nous permettons donc d'affirmer que la définition de l'arbitrage donnée par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907 que nous avons cité plus haut, est sur ce point inexacte. Ou mieux dire, cette définition n'est plus exacte en 1907, parce qu'elle néglige toute l'évolution qui s'est produite dans la pratique dès la moitié du XIX^e siècle et le rôle important que l'individu joue dans les arbitrages internationaux déjà vers la fin de ce siècle. En définissant l'arbitrage international comme ayant « pour objet le règlement des litiges entre États » on ne constate que le côté formel du litige, on ignore l'origine et la base sociale du différend, on méconnaît sa nature juridique profonde. Cette définition laisse croire, que ce sont les États et eux

1. De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, 1856, 1872, Paris, Pedone, 1923, Introduction, p. XXVI.

seuls qui apparaissent devant les arbitres, elle est muette sur le rôle que joue déjà en 1907, l'individu dans les arbitrages et qu'on peut supposer alors devenir de plus en plus important, vu la tendance de l'évolution. Étant donné que l'art. 37 procède plutôt de vues théoriques et ne rend pas compte de la réalité et de la pratique internationales il doit être considéré comme insuffisant.

*Commission mixte de Washington*¹ (25 février 1842).

Très intéressant pour notre étude des cas d'espèce est l'arbitrage entre les États-Unis et le Mexique institué par le traité du 11 avril 1839 entre les deux pays. Il s'agit ici des dommages causés aux citoyens des États-Unis par les Gouvernements mexicains, qui se sont succédés au pouvoir au cours de vingt années. Les différentes guerres civiles ont causé à tous les étrangers et particulièrement aux citoyens des États-Unis, attirés au Mexique à la suite de l'abolition dans ce pays de monopoles espagnols, des dommages énormes. Vainement les autorités américaines réclamaient pendant plusieurs années des dommages-intérêts, l'état de trouble et d'insécurité du Mexique ne permit pas de donner satisfaction aux réclamants. Et non seulement les intérêts privés furent méconnus, mais même les intérêts nationaux relatifs « au pavillon, à l'honneur et aux prérogatives fondamentales » des États-Unis. Les choses prirent une tournure très fâcheuse, une partie du Congrès des États-Unis demanda la déclaration de guerre au Mexique. La modération cependant emporta au Congrès, étant donné qu'il ne s'agissait pas « d'un puissant État d'Europe qui se serait permis vis-à-vis des États-Unis de semblables provocations » « mais d'un faible État d'Amérique² » plus malheureux que coupable. Après de nombreuses vicissitudes, le Secrétaire d'État et le Ministre mexicain à Washington, signèrent le 11 avril 1839 un compromis instituant une Commission mixte pour statuer sur toutes les réclamations des citoyens américains contre le Gouvernement du Mexique. Devant la Commission la question s'est de suite

1. États-Unis-Mexique, *Recueil des arbitrages internationaux* 1, pp. 439 et suiv.

2. Message du Président Polk au Congrès rapporté par le *Recueil des a. b. int.*, 1, p. 445.

posée à savoir si les individus intéressés auraient accès devant elle. Les commissaires mexicains soutenaient que ce ne sont pas les particuliers qui sont partie, c'est leur État, et c'est seulement par le canal du Département d'État, que la Commission pourra recevoir tout document, pétition, ou éclaircissement émanant des réclamants. Les commissaires américains soutinrent le contraire. Ils insistèrent longuement pour que les particuliers aient accès direct à la Commission, qu'ils puissent au moins la saisir d'un court exposé de faits suivi des preuves. D'après leur opinion, chaque réclamant a un droit naturel de défendre sa propre cause, de faire entendre sa voix. La thèse des commissaires mexicains a enfin triomphé. Les individus n'avaient pas d'accès direct à la Commission, leurs réclamations étaient présentées au Département d'État qui, s'il le jugeait à propos les transmettait à la Commission. Dans le compromis, un délai de dix-huit mois a été prévu dans lequel la Commission devait trancher les réclamations en question. La Commission n'y est pas parvenue et de nombreuses affaires sont restées sans solution, les autres n'ont été tranchées que les dernier jours sans examen sérieux. D'autre part, de nombreuses récriminations furent soulevées par les réclamants à tel point, que le Gouvernement des États-Unis a demandé à Berlin de lui communiquer les rapports que le Ministre allemand à Washington, choisi comme sur-arbitre, envoyait sur l'affaire.

Nous avons choisi cette affaire comme point de départ de notre étude des cas d'espèce, parce que rarement dans la pratique on voit se heurter avec une telle netteté les deux tendances opposées. L'une, représentée dans notre affaire par les commissaires mexicains, en vertu de laquelle les États seuls peuvent plaider devant une instance arbitrale internationale ; l'autre, soutenue par les Américains, qui admet aussi les individus intéressés devant le Tribunal, en leur accordant un accès direct. Par la demande de donner accès aux individus, les Américains entendent accélérer la procédure et améliorer les conditions de la justice. Il semble d'ailleurs que le fait que nous avons signalé plus haut, que plusieurs réclamations n'ont pas pu être examinées dans le délai prévu par le compromis est en partie

dû à la circonstance que chaque réclamation dut faire le tour, de l'individu au Secrétariat d'État, du Secrétariat d'État à la Commission et que certains retards en résultèrent. Quoiqu'il en soit de ces inconvénients nous verrons que dans la pratique arbitrale tantôt une tendance, tantôt l'autre triomphe suivant l'affaire.

Affaire du brick « Général Armstrong »
(30 novembre 1852).

En 1814, les États-Unis se trouvèrent en guerre avec la Grande-Bretagne. Le Portugal y est resté neutre. Un brick corsaire américain qui se trouvait à Fayal, port portugais, y fut détruit par les forces anglaises le 27 septembre 1814. Le Gouvernement américain demanda de ce chef des dommages-intérêts au Portugal, qui n'aurait pas réagi contre la violation de la neutralité de son port et n'aurait pas défendu avec une énergie suffisante le navire américain contre la destruction. L'affaire fut soumise à l'arbitrage du prince-président Louis Napoléon. Les individus intéressés ne furent pas admis à comparaître devant l'arbitre ni à présenter leurs observations. Ce sont les États seuls qui apparaissent dans la procédure.

Ce qui est particulièrement intéressant pour notre étude ce n'est pas la sentence elle-même, défavorable pour les États-Unis, mais ses suites. Les particuliers intéressés ont refusé d'accepter comme définitif à leur égard un arbitrage dans lequel ils n'avaient pas été consultés au moment du compromis ni admis à faire valoir leurs moyens devant l'arbitre. Ils saisirent de la question le Congrès qui, par un bill du 25 janvier 1855 leur reconnut une indemnité. La Court of claims saisie de la légalité de ce bill l'annula. Après invocation des preuves nouvelles, les réclamants obtinrent cependant satisfaction, par une loi du 1^{er} mai 1852.

Dans cette affaire aussi les particuliers intéressés ne jouent aucun rôle dans l'instance arbitrale. Ce sont les États qui seuls défendent leurs thèses devant l'arbitre, les particuliers n'y interviennent en aucune manière. Les suites de la sentence dans cette affaire sont cependant très intéressantes, elles dénotent en effet, un certain état d'esprit

1. États-Unis-Portugal, *Recueil des arb. int.*, pp. 635, et ss.

soit des intéressés soit du Congrès américain. Les individus considèrent qu'ils ont un droit d'accès ou tout au moins un droit de présenter leurs observations à l'arbitre. Ce droit ne leur a pas été reconnu, ils refusent par conséquent d'accepter la sentence intervenue. Le Parlement américain en leur reconnaissant une indemnité a en quelque sorte implicitement admis, la thèse des intéressés.

Commission mixte de Londres (15 janvier 1855).

Le premier tribunal international, qui à notre connaissance a reconnu aux individus intéressés, l'accès direct fut la Commission mixte anglo-américaine de 1855, chargée de régler toutes les contestations pendantes entre les deux pays depuis 1815. La question de cet accès ne fut même pas discutée au sein de la Commission. Les particuliers pouvaient faire plaider leurs causes par des avocats de leur choix présentés à la Commission par l'agent de leur Gouvernement. Il est intéressant pour nous de marquer cette première brèche dans la pratique suivie jusqu'ici.

Affaire Croft² (7 février 1856).

A la Commission de Washington de 1842 les commissaires américains n'ont pas pu obtenir le droit pour les particuliers intéressés de saisir la Commission d'un court exposé de faits. En 1852, les idées avaient déjà évolué à ce point, qu'on considérait que les particuliers ont droit de plaider devant le Tribunal et si on ne le leur permet pas, ils peuvent demander et obtenir une indemnité quand leurs intérêts n'ont pas été suffisamment défendus. En 1855, la Commission mixte de Londres reconnaît ce droit aux particuliers sans que la question soulève la moindre opposition. Le chemin parcouru est déjà important, l'évolution cependant ne s'arrête pas là. Très caractéristique à cet effet est l'affaire Croft, citoyen anglais, marié avec une portugaise et établi en Portugal. L'affaire même est très compliquée et sans importance pour notre sujet. Au point de vue du Droit

1. Etats-Unis-Grande-Bretagne, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. I, pp. 661 et suiv. .

2. Grande-Bretagne-Portugal, *Recueil des arbitrages intern.*, II, pp. 1 et ss ; Lafontaine, *Pasicrisie internationale*, p. 372.

international la question la plus importante qui s'est posée à ce propos, fut celle du déni de justice. M. Croft avait reçu une dot qui pour être pleinement valable devait encore recevoir l'insinuation de l'Administration portugaise. L'Administration refusa cette insinuation, ce qui provoqua de vives réclamations de la part de M. Croft d'abord, de la part du Gouvernement britannique ensuite. Après de longues péripéties, les parties ont soumis le différend à l'arbitrage du Sénat de Hamburg. Le choix de l'arbitre marque un pas en avant vers l'arbitrage par Tribunal. C'est une combinaison très ingénieuse de deux modes de l'arbitrage moderne, de l'arbitrage par Chef d'État et de celui par Commission, d'abord d'un caractère diplomatique, qui évalue cependant vers un Tribunal véritable, statuant sur la base du droit. Le Sénat de Hamburg gouverne un État indépendant, il est donc Chef d'État. D'autre part, il ne présente pas les inconvénients de l'arbitrage par Chef d'État, parce que dans son sein il comporte des juristes très distingués qui, nécessairement joueront le rôle principal dans la solution du litige et qui statueront sur la base du droit. Par ce retour donc, qui donne satisfaction à l'amour propre des États de n'être jugés que par leurs pairs, on rend en vérité hommage à l'idée d'une solution judiciaire. Le Sénat de Hambourg, ou plutôt sa Commission qui a jugé l'affaire est un véritable Tribunal dont les membres n'ont de diplomates que le nom.

De même que l'arbitrage de diplomatique devient judiciaire simultanément l'individu y acquiert un rôle de plus en plus important. L'affaire Croft à ce point offre un exemple des plus intéressants de la pratique arbitrale. M. Croft est dans toute la procédure presque au même plan que son Gouvernement. Il est consulté quant au choix de l'arbitre¹, il est autorisé explicitement par le compromis (art. 3, al. 4) de présenter un mémoire, qu'il a effectivement soumis aux arbitres. L'art. 3, al. 4 du compromis stipule : « Indépendamment du mémoire du Gouvernement de S.M.B., il sera permis à M. Croft de présenter au Sénat un exposé personnel, dont copie sera également donnée au Gouvernement de S.M.T.F. ».

1. Lafontaine, *Pasicrisie internationale*, p. 372.

En plus, d'après certains termes de la sentence on pourrait soutenir que le Sénat de Hambourg considère M. Croft comme partie au procès. Pour citer à titre d'exemple : Les motifs de la sentence déboutent « la réclamation formée par M. Croft avec l'appui du Gouvernement, etc...¹ ». La sentence elle-même est encore plus explicite : « Le Gouvernement portugais est déchargé des réclamations formées contre lui par le Gouvernement britannique en faveur de M. ou de M^{me} Croft ainsi que des demandes élevées contre lui par M. et M^{me} Croft. Le rôle qu'a joué dans cette affaire l'individu intéressé a été de toute première importance. C'est à la vérité lui, qui a mené et d'ailleurs perdu son affaire. Mais par là, la Grande-Bretagne a évité des réclamations dont ont été l'objet les États-Unis à la suite de l'affaire du « Général Armstrong ». On peut se demander pourquoi faire d'une simple question de famille d'un individu d'ailleurs peu recommandable, un problème international, qui pendant un certain temps pesait même sur les relations anglo-portugaises ? L'histoire de l'affaire Croft démontre que se fut surtout le ministre Palmerston qui a encouragé Croft à maintenir toutes ses prétentions². Pourquoi un cas comme celui-ci qui devrait être tranché par un tribunal, peut-il servir à un orgueilleux ministre qui se croit fort, d'humilier contrairement au droit, qui comme l'a dit l'arbitre était du côté du Gouvernement portugais, un gouvernement plus faible ? Il faut, en effet, remarquer que le Gouvernement du Portugal a cédé et ce n'est que par suite de la résistance du Conseil d'État du Portugal, que l'affaire a été soumise à l'arbitrage. Tant de questions qui n'ont pas encore reçu de réponse aujourd'hui, malgré que nous écrivions ces lignes à plus de trois quarts de siècle après l'affaire de la dot de M. Croft.

*Affaire de l'United States and Paraguay Navigation C^{ie}*³
(13 août 1860).

Si dans l'affaire Croft on pouvait encore avoir des doutes sur la question à savoir, si l'individu intéressé était ou non partie, le problème ne peut, à notre avis, plus être

1. Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 22.

2. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 7.

3. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 38, États-Unis-Paraguay.

soit, *enu vis-à-vis de ladite Compagnie* à une indemnité ou compensation pécuniaire quelconque¹ ». discuté pour l'arbitrage auquel nous arrivons maintenant. Ici, il est clair que le Gouvernement des États-Unis ne fait que se borner à la conclusion du compromis et à la nomination d'un commissaire. On dirait qu'il ne fait que des actes institutionnels comparables à ceux des pouvoirs publics en droit interne. Toute la procédure est dans les mains des intéressés, eux-seuls nomment des conseils, c'est contre eux qu'est dirigée la décision. L'article premier du compromis dit : « Le Gouvernement de la République du Paraguay s'engage à supporter, à l'égard des *United States and Paraguay Navigation Co*, la responsabilité qui peut résulter de la décision des commissaires, etc... ». Le compromis indique donc nettement le caractère du différend à trancher. Le Gouvernement du Paraguay ne sera pas responsable à l'égard des États-Unis, mais vis-à-vis des intéressés. D'ailleurs, ce fut la Compagnie seule qui nomma ses conseils et qui soumit ses prétentions à la Commission. Tandis que dans l'affaire Croft nous avons vu en quelque sorte trois parties, dont chacune a soumis à la Commission ses mémoires, ses preuves et sa propre thèse juridique, ici nous n'en retrouvons plus que deux : les réclamants et le Gouvernement défendeur. Le Gouvernement national des réclamants a disparu de la procédure, le procès n'est qu'un duel entre les conseils des réclamants et les avocats du Gouvernement défendeur. De même, la sentence est tout à fait explicite et ne laisse aucun doute sur la question des parties en litige : « Le 13 août de l'an du Seigneur 1860, les soussignés, commissaires nommés, etc., ayant entendu et mûrement considéré les preuves des accusations et défenses des parties en litige au regard des réclamations de l'*United States and Paraguay Navigation Co*, société composée de citoyens des États-Unis contre le Gouvernement de Paraguay et ayant ensemble conféré et délibéré sur elles et sur les mémoires imprimés de leurs conseils, etc... décident : que ledit réclamant, *The United States and Paraguay Navigation Co*, n'a ni prouvé ni établi son droit à des dommages-intérêts au sujet de ladite réclamation contre le Gouvernement de la République du Paraguay ; et que vu les preuves susdites, ledit Gouvernement n'est de quelque chef que ce

1. Lapradelle et Politis, *op. cit.*, p. 45.

Nous croyons, que les termes mêmes de cette sentence sont assez nettes, pour que nous ayons encore à nous livrer à des développements étendus. Le Gouvernement des États-Unis n'y apparaît même pas, s'est entre « des parties en litige au regard de l'United States and Paraguay Navigation Co, société composée des citoyens des États-Unis — contre le Gouvernement du Paraguay » que la sentence intervient. Déjà dans cette affaire qu'il ne faut pas oublier date de 1860, la distinction s'établit entre le Gouvernement, qui possède le pouvoir institutionnel, législatif dans la vie internationale et l'individu qui peut avoir des droits et des devoirs reconnus par l'ordre international. Un de ces droits est de plaider contre les États étrangers devant une juridiction internationale.

L'intervention des individus dans les arbitrages internationaux devient un fait assez répandu. La procédure réglant l'accès direct des individus se perfectionne, elle devient de plus en plus précise et détaillée. Dans la Commission mixte de Washington du 31 décembre 1862 entre le Costa-Rica et les États-Unis par exemple¹ les commissaires établissent tout un règlement, qui prévoit les renseignements qui doivent être fournis par les particuliers dans leurs réclamations. Les requêtes doivent indiquer une foule de renseignements se rapportant à la personne, la nationalité, au domicile, à la nature des dommages des réquerants, etc..., etc... De même les preuves et les témoignages doivent présenter certains caractères minutieusement indiqués par le règlement des commissaires.

Dans d'autres affaires, comme celle dite « Du Macédonian » entre le Chili et les États-Unis du 15 mai 1863² les intéressés interviennent non seulement le Tribunal une fois institué, mais leur assentiment est demandé pour l'établissement du compromis lui-même. Nous avons déjà rencontré un fait semblable dans l'affaire Croft et nous le rencontrons encore dans des cas postérieurs.

Très curieuse est aussi la procédure de la Commission

1. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 130.

2. *Recueil*, t. II, p. 181.

mixte de Lima entre les États-Unis et le Pérou¹. Non seulement les réclamations individuelles présentées par les intéressés font objet de l'arbitrage, mais ce sont elles exclusivement qui sont visées par le compromis. Lorsque une question se posa devant la Commission (affaire d'Alleghaman²) à savoir si elle doit admettre des réclamations d'un des États (Pérou) lésé en tant que propriétaire et se livrant à un commerce, la Commission s'est à l'unanimité déclarée incompétente. Cela prouve suffisamment que le compromis n'a prévu que les réclamations individuelles et que celles-ci furent son unique objet.

*Affaire Lacaze*³ (19 mars 1864).

Un rôle particulièrement important avait l'individu intéressé dans l'affaire Lacaze, citoyen français établi en Argentine. L'affaire a trait à une question de responsabilité de l'Argentine par suite des actes arbitraires de son administration contre M. Lacaze. Ici le rôle de l'individu était tel, que comme le dit l'auteur de la note doctrinale qui suit l'arrêt dans le *Recueil des arbitrages internationaux* de MM. Lapradelle et Politis, « L'arbitrage paraissait organisé moins entre deux États, qu'entre la République Argentine et un sujet français représenté par l'agent diplomatique de son pays⁴ ».

En effet, Lacaze avait été consulté d'abord sur la question de savoir s'il faut recourir à l'arbitrage, sur la désignation du commissaire français ensuite. Il présenta son exposé personnel devant la Commission, même ses ayants-droit auxquels il a cédé ses droits à l'indemnité présentèrent un mémoire. La sentence ne parle que de lui, il n'y a pas de mention du Gouvernement français, c'est à lui qu'on attribue directement l'indemnité reconnue : « Nous décidons que le Gouvernement argentin sera obligé de payer au sieur Pierre Lacaze la somme de cinq mille piastres fortes, pour toute intemnité ; que l'on joindra les comptes des dommages dressés par Lacaze, le rapport de ses créanciers et le mémoire succinct qu'il a présenté aux arbitres, etc... »⁵.

1. *Recueil*, t. II, p. 249.

2. *Recueil*, t. II, p. 257.

3. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 290.

4. *Recueil*, p. 298.

5. *Recueil*, p. 298.

Nous voyons que les commissaires considèrent qu'au fond c'est une affaire du Gouvernement argentin contre M. Lacaze et non de deux Gouvernements qui ont signé le compromis. D'ailleurs le rôle du particulier dans toute la procédure était tel, qu'on fit dans l'espèce, à plusieurs reprises usage de l'expression « arbitrage administratif ». Qu'est-ce que ça doit-il signifier ? En quoi se distinguerait cette nouvelle espèce d'arbitrage de l'arbitrage international ? L'expression n'a d'ailleurs pas fait fortune.

Il était pour nous intéressant de noter cette tentative avortée pour expliquer le rôle, que pratiquement l'individu intéressé a joué dans cette affaire. Les États se rendent compte que la pratique n'est plus conforme à la notion traditionnelle de l'arbitrage international. Ils tentent donc par des subterfuges juridiques d'expliquer cette pratique nouvelle.

*Affaire Withe*¹ (13 avril 1864)

Le rôle de l'individu intéressé dans cette affaire n'est pas moins intéressant que dans l'affaire dont nous venons de parler.

L'arbitre est une fois encore le Sénat de Hambourg. Comme dans les cas précédents, l'individu intéressé présente à l'arbitre son mémoire personnel ; le compromis prévoit expressément la question. L'art. 2 du compromis dit à cet effet : « Si le Sénat acceptait cette charge (l'arbitrage), lord Roussel lui soumettrait pour le compte du Gouvernement de S.M. un mémoire sur tout ce qui s'est passé en cette affaire entre les deux gouvernements, ainsi qu'un *mémoire personnel de M. White* ».

M. le Pr. Von Ullmann dans sa note doctrinale du *Recueil des arbitrages internationaux* de MM. Lapradelle et Politis² qualifie cette disposition du compromis comme « singulière ». Nous regrettons de ne pas pouvoir être d'accord avec cette opinion. Nous n'y voyons rien de singulier, nous croyons au contraire que cette disposition, que nous avons déjà rencontrée à plusieurs reprises au cours de notre étude, est tout à fait conforme à la pratique arbitrale, elle n'est

1. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 305, Grande-Bretagne Pérou.

2. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, pp. 342 et ss.

au contraire pas conforme à la théorie que M. le Pr. Ullmann expose. Pour l'auteur de la note, cette disposition du compromis n'a attribué aucun rôle dans l'arbitrage à l'individu lésé. Comment prouver une chose qui est tellement en désaccord avec la réalité et avec la volonté certaine des auteurs du compromis ? C'est bien simple ; il en est ainsi parce qu'il ne peut pas en être autrement, d'après les données théoriques aprioristiques. L'individu intéressé ne peut avoir de rôle quelconque dans l'arbitrage, malgré que le compromis dise le contraire, parce que « les États seuls peuvent en Droit international être le sujet de droits et d'obligations ». M. Ullmann ne s'arrête pas ici, en bon logicien il va plus loin. L'individu non seulement n'est pas, malgré que le compromis semble dire le contraire, partie en instance, mais on ne peut même pas le considérer comme un tiers intervenant dans l'instance internationale, le « tiers intervenant est au point de vue de la procédure, lui-même partie en cause. Or, comme dans l'arbitrage le particulier ne peut avoir la qualité de partie, il ne saurait avoir davantage celle de tiers intervenant. Son exposé personnel, dont la production est autorisée par le compromis, ne peut être utilisé par le Tribunal arbitral, qu'à titre de simple renseignement¹ ». Évidemment cette thèse a toutes les qualités sauf celle qui nous paraît pourtant primordiale : être conforme aux faits. D'où déduit-on que l'exposé personnel de l'individu ne peut servir qu'à titre de simple renseignement ? N'est-ce pas d'une certaine théorie générale du Droit international et non de l'étude des faits et de la jurisprudence ? Comment peut-on le soutenir dans les cas, que nous avons déjà rencontré (affaire de l'United States and Paraguay Navigation Co)² où il n'y a pas de mémoire du gouvernement des réclamants et où les seules réclamations émanent des particuliers ? Comment peut-on l'affirmer à moins de négliger des réalités certaines, lorsqu'on sait que, par exemple, la Commission mixte de Washington du 31 décembre 1862 entre le Costa-Rica et les États-Unis règle minutieusement la présentation des réclamations par les intéressés, s'ajourne pour donner un certain délai aux réclamants de présenter leurs requêtes, enfin

1. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 342.

2. Voir, *supra*, p. 15.

ne statue que sur les pièces produites par les intéressés¹. Et malgré tout cela le Tribunal arbitral ne pourrait utiliser les mémoires des particuliers « qu'à titre de simple renseignement ? » Nous sommes vraiment obligés de considérer qu'il y a là abus de la part de la doctrine et, qu'elle a largement dans son zèle de classification dépassé les limites permises de désaccord entre elle et la réalité.

*Affaire des Compagnies de la baie de Hudson et du détroit de Puget*² (10 septembre 1869).

La pratique postérieure s'est chargée elle aussi de démentir les assertions de M. Ullmann. Les particuliers présentent maintes fois leurs exposés personnels qui jouent un rôle autrement important que de simples renseignements (exemple : affaire du « Méchanic » à la Commission mixte de Guayaquil du 17 août 1865³). Dans d'autres cas l'avis des intéressés est pris sur l'utilité de recourir à l'arbitrage et lorsque la majorité des réclamants est contre ce recours l'État s'abstient pour le moment d'y procéder (exemple : l'affaire des navires Georgiana et Litzie Thompson entre les États-Unis et le Pérou du 9 juillet 1864⁴. Il nous est impossible à moins de grossir cette étude outre mesure de procéder à une analyse même succincte de toutes les affaires, qui deviennent de plus en plus nombreuses où l'individu joue un rôle important. Nous croyons cependant utile de dire quelques mots sur l'arbitrage entre les États-Unis et la Grande-Bretagne du 10 septembre 1869 concernant une affaire de deux compagnies colonisatrices anglaises⁵. Un traité par lequel l'Angleterre céda certains territoires aux États-Unis prévoit que des compagnies qui avaient des concessions sur les territoires cédés, jouiront du même traitement qu'auparavant. Les États-Unis pourraient cependant supprimer les privilèges de ces compagnies en les indemnisant. Les compagnies se plaignant de plus en plus du traitement qu'elles subissaient, on s'est mis d'accord pour recourir à l'arbitrage sur la question du montant de

1. Voir, *supra*, p. 17.

2. *Recueil des arbitrages internationaux*, t. II, p. 498.

3. *Recueil*, t. II, p. 433.

4. *Recueil*, t. II, p. 387.

5. *Recueil*, t. II, p. 498.

l'indemnité due aux compagnies. Une fois de plus nous assistons à ce fait, que nous avons déjà rencontré dans cette étude, que le Tribunal arbitral statue en réalité non pas entre deux États, mais entre des intéressés et l'État défendeur. Sauf pour l'institution du compromis et pour la nomination du commissaire anglais, c'est-à-dire plutôt pour des fonctions constitutives, le Gouvernement de la Grande-Bretagne ne joue aucun rôle. Pendant toute la procédure ce sont les particuliers et eux seuls qui sont au premier plan. Ils nomment leurs avocats, ils soumettent leurs prétentions, ils déposent leurs réplique et contre-mémoire, ils fournissent toutes les preuves. Le Gouvernement anglais n'y apparaît même pas. La sentence elle-même ne parle que des compagnies, qu'elle reconnaît expressément comme partie : « Les commissaires, ouï et dûment considérés les allégations et preuves *des parties* et les plaidoyers de leurs avocats, décident, etc...¹. En parlant de preuves des parties et des plaidoyers de leurs avocats, il ne peut évidemment s'agir que des particuliers, parce que ce sont eux seuls qui ont fourni des preuves et ce ne sont qu'eux qui ont constitué des avocats. Cet arbitrage et cette sentence ne laissent donc, ombre de doute sur le caractère du rôle que les individus ont joué dans cette affaire. Ils sont partie à l'instance, considérés comme tels par les auteurs du compromis et par les commissaires dont la sentence à ce point est tout à fait explicite. Après la constatation de ces simples faits qu'en devient-il des thèses de M. Ullmann ? Nous sommes curieux de savoir, si dans cette affaire aussi les mémoires personnels des individus, n'étaient que de simples renseignements pour le Tribunal ? Alors, qu'est-ce que a servi comme base de la sentence, puisqu'il n'y avait point de mémoire du Gouvernement britannique ? Évidemment ce n'est pas sur la seule thèse américaine, que les commissaires ont rendu leur jugement.

L'affaire Cerruti (Italie-Colombie 1885-1911).

L'importance de cette affaire ne peut pas être exagérée.

1. *Op. cit.*, p. 517.

2. Lafontaine : *Pasicrisie internationale*, pp. 295 et ss. ; Paul Bureau, *Le conflit italo-colombien* (affaire Cerruti), Paris, Rousseau, 1899 ; Darras « De certains dangers de l'arbitrage international dans la *Revue générale du Droit international public*, 1899, pp. 533 à 552 ; Pierantoin, « La nullité d'un arbitrage international », *R.D.I. et L.C.* 1898, pp. 445-462.

Pendant un quart de siècle elle a pesé d'un poids considérable sur les relations entre les deux pays. A deux reprises cette affaire a provoqué une rupture des relations diplomatiques et le recours à la force du Gouvernement italien.

En 1885, une insurrection éclata en Colombie, qui fut promptement réprimée par le Gouvernement au pouvoir. M. Cerruti, citoyen et ancien agent consulaire de l'Italie, qui s'est trouvé à la tête d'une importante maison de commerce, vit tous ses biens meubles et immeubles confisqués, sous prétexte de sa participation à l'insurrection. Les autorités locales crurent justifier cette confiscation en déclarant que M. Cerruti « ayant forfait sa qualité de neutre, était soumis aux charges et responsabilités qui incombaient aux citoyens colombiens par conséquent ses propriétés « sont déclarées appartenir à l'État, et le prix à en provenir sera appliqué aux dépenses de la guerre² ». Cet acte fut par la suite la source de difficultés inextricables, au milieu desquelles allait s'exercer la sagacité des diplomates de deux pays. Au fond cette mesure n'a été qu'une vengeance à l'égard des adversaires politiques. M. Cerruti était connu dans le pays par ses opinions avancées et par sa haine du cléricalisme. De plus, les deux généraux qui furent à la tête du mouvement insurrectionnel étaient ses associés et il est politiquement naturel, que le Gouvernement triomphant ait voulu les atteindre dans leurs propriétés personnelles.

M. Cerruti n'a pas manqué de s'adresser de suite au chargé d'affaires italien à Bogota et de réclamer sa protection. Il est à présumer que l'importance du personnage intéressé, ainsi, que sa qualité d'ancien agent consulaire Italien donnèrent plus de poids à ses réclamations au yeux du chargé d'affaires. Le représentant de l'Italie protesta de suite auprès du Gouvernement colombien contre les mesures arbitraires, dont fut l'objet un Italien. Cette protestation intervenue dès le 15 avril 1885 va être le point de départ d'une importante correspondance diplomatique qui s'engagera sur l'affaire pendant plusieurs années. Les négociations furent pénibles et n'avancèrent que très lentement par suite des passions politiques mêlées dans l'affaire et le régime constitutionnel de la Colombie, État

2. Bureau, *op. cit.* p. 14.

fédéral à ce moment-là. Pour amener les autorités locales à restituer les biens confisqués de M. Cerruti, le ministre des affaires étrangères leur adressa une longue note dans laquelle il soutient, étant donné la nationalité de l'individu intéressé, la compétence exclusive des pouvoirs centraux. On y trouve une doctrine parfaitement correcte sur la neutralité des étrangers résidants dans le pays à l'égard d'une insurrection qui éclate. « L'application des lois doit être faite aux étrangers comme aux nationaux, et il est évident que, si un étranger a pris part à l'insurrection, sa nationalité sera pour lui une circonstance aggravante. Mais il faut se souvenir que cette application est particulièrement délicate lorsqu'on se trouve en présence d'accusés tels que Cerruti qui, n'ayant pas porté ostensiblement les armes, se sont bornés à donner aux rebelles un concours occulte, et qui ont eu soin d'effacer toutes les traces de leur complicité politique ».

Le droit est donc clair. En cas d'insurrection il y a une présomption en faveur des étrangers, s'ils sont restés neutres. Pour que cette présomption juridique puisse être démentie, il faut des preuves tout à fait probantes, des simples indices ne peuvent pas suffire. Cette note fut comme nous le verrons par la suite, une arme redoutable aux mains du gouvernement italien. Les choses semblaient sur le point de s'arranger lorsque un croiseur italien vint dans le port colombien de Bonaventura « se renseigner sur l'affaire Cerruti ».

Le commandant du croiseur italien commit des excès tout à fait injustifiables soi-disant en représaille contre l'arrestation de Cerruti, accusé de crime de rébellion. Par suite de ces mesures du commandant Cerruti fut libéré, mais le ministre des affaires étrangères colombien protesta dans des termes violents contre cette intervention injustifiée. Pendant trois mois encore les négociations se poursuivirent entre les deux gouvernements sans aboutir à un résultat. Le 16 décembre 1885 le ministre italien demanda ses passeports et quelques jours plus tard l'escadre italienne du Pacifique reçut l'ordre de croiser dans les parages de la Colombie.

La guerre était donc sur le point d'éclater entre les deux pays, lorsque le gouvernement espagnol offrit sa médiation,

qui fut bientôt acceptée par les deux parties. Le médiateur aura d'après la Convention à se prononcer sur deux questions : 1^o. Cerruti a-t-il perdu sa qualité d'étranger neutre et par conséquent a-t-il perdu le droit de se prévaloir des prérogatives accordées aux étrangers par le droit commun ? 2^o. La Colombie doit-elle une indemnité à Cerruti ? Par le même protocole les deux gouvernements s'engagent en cas de réponse affirmative à la seconde question de soumettre la fixation du montant de l'indemnité à une Commission mixte composée des délégués de deux gouvernements et du représentant de l'Espagne à Bogota, comme président.

Le médiateur accepta la thèse italienne. « Cerruti n'a pas perdu sa qualité d'étranger neutre en Colombie, non plus que les droits, prérogatives et privilèges accordés aux étrangers par la coutume et les lois de la Colombie ». Par conséquent une indemnité lui est due.

A la suite de cette décision du médiateur, la Commission prévue par le protocole de Paris se réunit à Bogota le 5 septembre 1888. D'après les termes de ce protocole, la durée des pouvoirs de la Commission avait été fixée à onze mois. Or, plusieurs mois s'écoulèrent sans que Cerruti formulât sa demande. Ce n'est qu'après des insistances répétées, qu'il arriva à Bogota deux mois avant l'expiration du délai et présenta sa demande. Mais un incident s'est alors produit au sein même de la Commission. Le commissaire italien s'est cru offensé par les termes discourtois du mémoire de l'avocat colombien et se retira de la Commission. Après des excuses il reprit sa place ; mais Cerruti qui était dès le commencement hostile au protocole de Paris et à la Commission, retira sa demande en se réservant de la soumettre « à qui de droit »¹. A la suite de ce retrait, la Commission se considéra dessaisie de l'affaire et décida à l'unanimité « qu'elle suspendait ses réunions, parce qu'il n'y avait plus devant elle d'affaire qui les rendit nécessaires ». Par cette décision prend fin la première phase de l'affaire Cerruti.

Le rôle joué dans cette arbitrage par l'individu intéressé est à tel point indiscutable, que même les auteurs qui

1. Mémoire de l'avocat de Cerruti, Bureau, *op. cit.*, p. 58.

admettent le principe, que seuls les États peuvent être les parties dans un arbitrage international reconnaissent qu'il y a ici « une dérogation à la règle »¹.

Par la présentation aussi brève que possible des faits qui, en vérité étaient beaucoup plus compliqués, nous avons déjà vu, que Cerruti fut considéré par la Commission comme le demandeur dans l'affaire. C'est son arrivée et son mémoire que la Commission attend pour statuer.

C'est lui seul qui constitue un avocat pour plaider devant la Commission, qui se déclare dessaisie lorsqu'il retire sa demande. Le Commissaire colombien proposa même de déclarer expressément « que les parties intéressées dans ce procès arbitral sont : le sieur Cerruti, d'une part, et de l'autre le gouvernement colombien et, par conséquent, *ces deux parties* doivent se présenter devant le tribunal, le *sieur Cerruti qui doit être considéré comme demandeur* et le gouvernement de Colombie comme défendeur »². De même le président du tribunal dans une lettre adressée à l'avocat de la Colombie déclare : « *Comme le réclamant s'est retiré et a déclaré qu'il ne présenterait pas sa demande, il n'y a plus lieu de s'occuper du jugement d'arbitrage* »³. Le fait est donc établi en dehors de tout doute : L'individu avait été reconnu comme partie en instance. Il y a plus. Non seulement le particulier intéressé est partie mais c'est lui seul qui l'est. Son gouvernement n'intervient même pas dans l'instance. Il est intervenu pour assurer à son sujet un tribunal impartial compétent à statuer, mais dans le procès lui-même il ne joue aucun rôle. Il ne constitue pas d'avocat, il ne présente pas de mémoire, bref, le gouvernement une fois le tribunal institué est tout à fait hors de cause.

Il est difficile d'après tout ce que nous venons de constater par l'étude de la première phase de cette affaire, de soutenir que la pratique arbitrale ne reconnaît pas à l'individu une situation particulière, qu'elle le considère simplement comme un « objet » de l'instance et non pas comme son « sujet ».

M. Lammasch dans son excellent livre sur « La force

1. Merihghac, *L'arbitrage international*, p. 215.

2. Lammasch, *Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche*, 1913.

3. Lammasch, *op. cit.*, p. 16.

juridique des arbitrages internationaux »¹ croit pouvoir tirer de cette phase de l'affaire Cerruti un argument contre la reconnaissance aux individus d'un droit d'accès direct à un tribunal international. Il est incontestable, que des abus peuvent se produire, une bonne législation doit autant que possible les prévoir. La tactique de Cerruti de présenter sa demande le plus tard possible, pour que la Commission n'ait pas le temps de statuer sur tous les éléments des prétendus dommages, et obtenir ainsi une somme globale, était certainement abusive. Mais ce ne fut possible que parce que le protocole n'a absolument pas prévu de procédure à suivre, ce qui n'est concevable lorsque l'arbitrage et la solution juridique ne sont pas considérés comme des expédients, mais comme des solutions normales et naturelles de différends. Nous sommes au contraire tout à fait d'accord avec les conclusions de M. Lammasch, lorsqu'il dit : « Tant que le procès devant un tribunal arbitral international ne peut être intenté que par les États, et tant que le différend, même quant à la forme seulement, est un différend entre les États, l'État du demandeur ne doit pas et ne peut pas renoncer à un contrôle effectif de la demande et abandonner la procédure aux mains d'un particulier peut être sans scrupule et qui ne poursuit, que son propre intérêt ». Nous sommes aussi d'avis qu'un gouvernement ne peut pas prendre la responsabilité que la demande sera sérieuse, ni que la procédure sera suivie de bonne foi par l'individu, s'il ne se réserve pas un contrôle effectif sur le procès. Mais nous croyons aussi, en nous basant sur l'expérience, qu'il est dans l'intérêt de la bonne entente entre les nations et de la justice internationale, dans celui enfin des États eux-mêmes, que les procès devant un tribunal international ne puissent pas être intentés par les États seulement et, que les différends ne soient point, même quant à leur forme, des différends entre États. Les individus doivent avoir le pouvoir d'intenter un procès contre un gouvernement étranger, dont ils se disent lésés. Naturellement ce tribunal aurait une procédure fixe, pour que les abus, qui sont apparus dans l'affaire Cerruti ne puissent pas se reproduire. Voilà les quelques réflexions qui nous viennent à propos de la pre-

1. *Die Rechtskraft internationaler, Schiedsprüche*, 1913.

mière phase de cette importante affaire arbitrale. La seconde phase ne fait que les confirmer et démontrer les autres inconvénients, encore beaucoup plus graves, résultant de l'absence d'un tribunal arbitral permanent, accessible aux particuliers et par là, donnant à leurs différends avec les États étrangers leur véritable caractère, c'est-à-dire le caractère juridique.

Après l'échec de la Commission de Bogota, les négociations diplomatiques entre les deux gouvernements reprennent. La question litigieuse la plus importante fut celle du caractère juridique de la société en commandite « Cerruti et Cie ». La thèse de la Colombie disait que cette société est une personne morale colombienne, vu son siège social, elle n'a qu'à s'adresser comme tout sujet du droit national aux tribunaux du pays, l'Italie ne peut pas lui accorder sa protection diplomatique. Cette question provoqua de longues discussions et on n'est pas arrivé dans les négociations à la trancher. On s'est alors mis d'accord pour la soumettre ensemble avec toute l'affaire Cerruti à l'arbitrage du président des États-Unis. Le protocole de Castellamare du 18 août 1894 signé par les représentants des deux pays pose à l'arbitre entre autres deux questions :

1°. Y-a-t-il et quelles sont, parmi les réclamations de Cerruti celles, qui sont de la compétence d'un Tribunal International ? Dans le cas, où il y en aurait, qui suivant l'opinion de l'arbitre, devraient être rangées dans cette catégorie, l'arbitre aura mission de déterminer le montant de l'indemnité, qui pourrait être due à raison de ces réclamations.

2°. En second lieu, y a-t-il, parmi les réclamations de M. Cerruti contre le gouvernement colombien, celles qui sont de la compétence des tribunaux territoriaux de la Colombie, et quelles sont-elles ? Si d'après l'opinion de l'arbitre, il y a des réclamations qui présentent ce caractère, il les déclarera telles et ne s'occupera pas du fond de ces réclamations. Pour notre étude particulière, une autre disposition de ce protocole présente un grand intérêt : « Ledit arbitre, en s'appuyant sur les documents et les preuves qui lui seront soumis par les deux gouvernements et par le réclamant comme constituant l'une des parties

intéressées dans l'instance etc¹. Ce protocole reconnaît une fois de plus à l'individu intéressé non seulement l'accès direct et le pouvoir de présentation de ses preuves devant l'arbitre, mais déclare expressément que le particulier est « une partie intéressée dans l'instance ».

Le 2 mars 1897 le président Cleveland rendit sa sentence non motivée. Il déclare les réclamations de Cerruti légitimes et de caractère international et lui adjuge une indemnité globale de soixante mille livres. De plus le gouvernement de la Colombie devra garantir et protéger Cerruti contre toute responsabilité relative aux dettes de la Société Cerruti et Cie². Cette dernière décision, à la vérité assez singulière, a soulevé de vives protestations de la part de la Colombie. Si elle acquiesçait de payer à Cerruti la somme que lui a reconnu l'arbitre, elle soutenait au contraire, et avec raison, que l'arbitre par sa décision qui l'obligea de se porter garante de Cerruti, a dépassé ses pouvoirs. L'arbitre, d'après la thèse colombienne ne pouvait pas statuer sur le sort des créanciers de la maison Cerruti et Cie, et de leur donner pour une créance qui ne valait presque rien, un créancier parfaitement solvable, le gouvernement colombien. La Colombie essaya donc sans effet d'obtenir une modification de la sentence. Mais bientôt les choses se gâtèrent une fois de plus et l'Italie « pour prouver sa bonne volonté » avait confié l'arrangement de la question à l'amiral commandant de la flotte des Antilles, dont l'escadre arriva bientôt sur les côtes de la Colombie. En face de ces trop pertinents arguments juridiques le gouvernement colombien s'inclina et admit tout ce que l'amiral a demandé. L'amiral est d'ailleurs allé plus loin que la sentence Cleveland, en exigeant que le gouvernement colombien protège Cerruti contre tout procès qui pourrait lui être intenté par les créanciers de la maison Cerruti et Cie. et qu'il dépose à une banque de Londres une somme qui garantirait le strict accomplissement de ses obligations.

Il nous est impossible d'insister ici sur toutes les discussions, qui se sont engagées à propos de l'arbitrage Cleve-

1. Bureau, *op. cit.*, p. 74 ; Darras, *op. cit.*, p. 538 ; Perrantoni, *op. cit.*, p. 451.

2. Voir la sentence dans Bureau, *op. cit.*, pp. 82-86, Darras, *op. cit.*, pp. 539-541 ; Pierantoni, *op. cit.*, pp. 452-454.

land. M. Pierantoni, jurisconsulte et sénateur italien dans un article paru dans la *Revue de Droit international et de législation comparée* n'a pas indiqué moins de sept causes de nullité de cette sentence¹. Ses observations sont de plus haut intérêt et touchent à des questions très importantes du Droit international.

Nous nous rallions à la thèse de MM. Pierantoni, Darras, et Bureau d'après laquelle l'arbitre a commis un excès de pouvoir. L'arbitre n'avait absolument aucun droit de statuer sur le sort des réclamations des créanciers de la maison Cerruti et Cie, et de déclarer le gouvernement colombien garant de ces créances. Mais, étant donné la défectuosité de la procédure arbitrale et le manque de toute procédure de révision, il aurait été plus diplomatique de la part de la Colombie d'accepter la sentence au lieu d'être obligé de s'incliner devant la force brutale².

Pour notre étude particulière la sentence Cleveland présente aussi un grand intérêt. L'arbitre dans sa sentence, reconnaît expressément l'individu intéressé comme partie à l'instance. « Conformément aux termes dudit protocole, les deux gouvernements et le réclamant, le sieur Ernest Cerruti, comme une des parties intéressées au jugement, m'ont soumis, dans les délais fixés audit protocole, les documents et preuves à l'appui des droits respectifs qu'ils soutenaient ». L'arbitre reprend donc dans sa sentence la formule même du compromis. De plus il reconnaît qu'il ne statue que sur les réclamations de l'intéressé et nullement sur celles du gouvernement italien : « (Je décide) que les réclamations formulées par le sieur Ernest Cerruti contre le gouvernement de Colombie pour pertes et dommages causés à la propriété réelle et individuelle qu'il possédait personnellement » etc., ou encore « que la réclamation soumise par le sieur Ernest Cerruti pour dommages personnels résultant de son arrestation », enfin « la réclamation du sieur Cerruti pour sommes dépensées et obligations contractées » etc.

1. Pierantoni, *op. cit.*, pp. 452-462.

2. L'affaire Cerruti a donné lieu en 1911 encore à un arbitrage. L'arbitre (M. Hagerup) avait à trancher certaines difficultés résultant de l'exécution de la sentence Cleveland. Cet arbitrage ne présente pas d'intérêt pour notre étude. Voir à ce sujet : Affaire Cerruti, sentence arbitrale du 6 juillet 1911, communication de M. Francis Hagerup dans la *R.G.D.I.P.*, 1912, pp. 268 et ss..

Dans chaque paragraphe donc de sa sentence l'arbitre indique expressément qu'il s'agit d'un procès entre le particulier intéressé et le gouvernement étranger et non d'un différend entre deux gouvernements.

Nous avons insisté longuement sur cette affaire parce que rarement le droit de l'individu est reconnu d'une manière aussi explicite comme dans celle-ci. De plus, il n'est pas fréquent, que dans une affaire apparaisse à la fois tant d'inconvénients de l'intervention encore indispensable, du gouvernement du demandeur en vue de l'institution du tribunal compétent pour statuer. La protection diplomatique ne peut aboutir, que lorsqu'il s'agit d'un individu influent d'un État, en mesure d'imposer sa volonté. L'accès direct de l'individu au tribunal peut donner lieu à des abus, l'affaire Cerruti en donne un exemple. Il est cependant très facile par une réglementation précise de les éviter et de rendre la justice à la portée de tous et non pas de ceux seulement qui disposent de la force. La suppression des privilèges de « nobles » parce que forts, et la reconnaissance dans la vie internationale de « l'égalité devant la justice » constitue une des tâches des plus importantes du Droit international du proche avenir »¹.

*Affaire Aboilard*¹, (15 juin 1904-1905.)

M. Aboilard, citoyen français a reçu par acte notarié du 26 février 1902 de la part du gouvernement haïtien une concession d'exploitation exclusive du service des eaux de Port-au-Prince et de Piétonville et de l'énergie électrique à Port-au-Prince. Ces concessions lui ont été attribuées par suite d'une transaction intervenue entre lui et le gouvernement haïtien en raison de l'abandon de sa part d'un procès contre ledit gouvernement, devant les tribunaux haïtiens. D'après les règles constitutionnelles haïtiennes de pareils actes de concession doivent être approuvés par le corps législatif. Dans notre cas le législateur a refusé l'autorisation demandée et le gouvernement haïtien était par conséquent dans l'impossibilité d'exécuter les contrats

1. France-Haïti, *Revue générale du Droit international public*, 1905, Documents, pp. 12 et ss.

passés avec M. Aboilard. C'est alors qu'Aboilard a demandé la protection diplomatique du gouvernement français, qui après des négociations a conclu le 15 juin 1904 un protocole d'arbitrage avec le gouvernement haïtien.

La question la plus intéressante au point de vue du Droit international fut de savoir, si un contrat conclu entre un gouvernement et un particulier étranger et, qui d'après les lois constitutionnelles du pays ne peut recevoir sa pleine exécution qu'après intervention du législateur, engage cependant la responsabilité dudit gouvernement lorsque l'autorisation législative est refusée. C'est un aspect particulier du problème très important des relations entre la responsabilité internationale et les règles de l'ordre juridique interne, c'est la fameuse question des réserves tacites qui se pose. Dans notre espèce le gouvernement haïtien prétendait vu que l'approbation du corps législatif a été formellement refusée, les concessions du 26 février 1902 sont nulles et de nul effet, en ce sens, que non seulement elles ne sauraient pratiquement recevoir leur exécution mais de plus, qu'elles ne sauraient entraîner aucune obligation à la charge du gouvernement. Les arbitres parmi lesquels se trouvaient un jurisconsulte de l'importance de M. Louis Renault, ont refusé d'accepter la thèse du gouvernement haïtien. Dans leur sentence fortement motivée, ils déclarent le gouvernement haïtien responsable parce que d'après « les circonstances, la nature de l'acte, plusieurs de ses clauses, le sieur Aboilard avait toute raison de croire que les concessions qui lui étaient faites n'étaient pas de simples projets, mais étaient bien définitives ; qu'il y a eu, tout au moins, faute grave de la part du gouvernement haïtien à faire un contrat dans de semblables conditions, à créer des attentes légitimes qui, ayant été trompées par le fait du gouvernement lui-même, ont entraîné un préjudice, dont réparation est due ».

L'importance du rôle de l'individu dans cette affaire est considérable. Les deux gouvernements déclarent dans le protocole d'arbitrage, qu'il s'agit « de mettre fin aux difficultés résultant des réclamations formulées par le citoyen français Louis Aboilard ». Le seul intérêt engagé est donc celui du particulier, le gouvernement français intervient pour que l'intéressé puisse obtenir justice, mais

n'y a aucun intérêt engagé, ce n'est pas sur son affaire que les arbitres statueront. Le protocole le reconnaît à plusieurs reprises. L'art. premier du protocole dit à cet effet : « Une Commission arbitrale, dont le caractère sera essentiellement juridique, est chargée de se prononcer *sur les réclamations formulées par M. Louis Aboilard* et repoussées par le gouvernement haïtien ». Il ne peut donc y avoir de doutes ; les seuls intéressés dans l'instance sont l'individu demandeur et le gouvernement défendeur. Ce protocole d'abord et la sentence intervenue ensuite, reconnaissent expressément à l'individu intéressé la qualité de partie.

L'art. 3 du protocole stipule : « Le gouvernement haïtien et M. Louis Aboilard seront représentés devant elle » (la Commission). Il est donc explicitement reconnu à l'individu intéressé l'accès à la Commission et non seulement il a le droit de se faire représenter mais, il possède ce droit seul à l'exclusion de son gouvernement. De même dans toute la procédure son gouvernement n'apparaît même pas : « L'instruction préparatoire consistera dans un mémoire présenté par le sieur Aboilard à l'appui de sa réclamation, dans un mémoire en réponse du gouvernement haïtien et dans une réplique du sieur Aboilard ». De même les mots « les parties » pour désigner le gouvernement haïtien et le particulier intéressé apparaissent à plusieurs reprises : « Les explications orales seront fournies dans une séance où les deux parties seront représentées ou dûment appelées ». Evidemment il s'agit ici de l'intéressé demandeur et du gouvernement défendeur, seuls comme nous l'avons vu, représentés devant la Commission. De même, les arbitres après avoir énuméré les mémoires, contre-mémoires, répliques, notes, etc, qui forment leur dossier déclarent (vu) « Ensemble les diverses pièces communiquées par *les parties* ». Il est certain, qu'ils y parlent du gouvernement haïtien et du particulier intéressé, toutes les pièces énumérées n'émanent en effet que d'eux.

Il serait, croyons-nous, inutile d'insister plus longuement sur cette affaire. Nous ne voulions qu'indiquer l'espèce, et par des citations tirées soit du protocole arbitral, soit de l'excellente sentence intervenue, montrer la situation du particulier intéressé dans cet arbitrage. L'individu seul est reconnu avoir intérêt dans l'affaire, la fiction de l'in-

térêt de l'État est implicitement rejetée. C'est l'intéressé, et lui seul, qui participe à la procédure, c'est lui qui est expressément reconnu comme partie de l'instance. Nous accordons à cette affaire d'autant plus d'importance que la Commission arbitrale fut composée de jurisconsultes éminents et que la valeur juridique de leur sentence est très grande. Il nous plaît enfin de souligner, la présence dans la Commission d'un des plus estimés internationalistes, du plus grand maître de la science française, nous avons nommé Louis Renault.

Dans ce court aperçu de l'arbitrage international du xix^e et du commencement du xx^e siècle, nous avons surtout insisté sur les cas d'espèce où l'individu intéressé à joué un rôle suivant les cas plus ou moins important dans la procédure. Nous avons constaté que ces cas devenaient de plus en plus nombreux et que le rôle de l'individu gagnait toujours en importance. Nous aurions cependant une vue inexacte sur la pratique arbitrale de cette époque si nous nous bornions à ces cas d'espèce seulement. A côté en effet de ceux-là d'autres arbitrages ont eu lieu, où malgré que les intérêts individuels fussent leur principal ou même unique objet, le particulier intéressé ne joua aucun rôle dans la procédure arbitrale. Ce furent les États et eux seuls qui se présentèrent devant les arbitres, ce furent eux qui detenaient toute la procédure entre leurs mains. Dans cette étude particulière nous ne pouvons que nous borner à quelques cas qui nous paraissent les plus caractéristiques soit par la nature des intérêts en cause, soit par l'importance du Tribunal institué. Ces exemples doivent dans notre pensée compléter le tableau que nous avons essayé de retracer dans les pages précédentes et démontrer que l'évolution ne fut pas aussi continue et rectiligne dans un sens, comme il pourrait paraître d'après ce que nous avons dit jusqu'ici.

L'affaire du « Phare »¹ France-Nicaragua
29 juillet 1880.

Cette affaire arbitrale est pour nous d'une grande importance parce que la question de savoir qui est partie de l'instance a été expressément soulevée et résolue. Malgré qu'elle soit très intéressante à beaucoup d'autres points de vue, par exemple à celui de la conception du déni de justice, nous allons nous borner aux aspects qui seuls intéressent notre étude particulière.

Au mois de novembre 1874, un certain nombre de caisses d'armes ont été saisies par les autorités du Nicaragua à bord du navire français *le Phare* mouillé à Corinto. Cette mesure a été justifiée par le gouvernement du Nicaragua par le fait, que M. Alard capitaine du navire *le Phare* aurait tenté d'introduire frauduleusement les armes qui se trouvaient à bord, sur le territoire du Nicaragua. Le 2 décembre 1874, le commandant du port de Corinto qui avait dirigé l'instruction rendait une sentence d'après laquelle les armes saisies étaient confisquées et le capitaine condamné à deux mois de travaux forcés. Sur appel du capitaine Alard, la cour de justice de Léon, par son arrêt du 14 juin 1876 maintint la confiscation tout en déchargeant le capitaine Alard de la condamnation aux travaux forcés. Un recours de supplique dirigé contre cet arrêt, fut déclaré non recevable le 16 juin 1876. La sentence était donc définitive au point de vue du Droit interne du Nicaragua.

Le capitaine Alard s'étant plaint devant les autorités françaises, le gouvernement de la République a pris l'affaire en mains. Les négociations diplomatiques furent longues et difficiles. Le gouvernement français demanda la réparation du préjudice causé au capitaine Alard, le Nicaragua soutenait que M. Alard avait été traité comme l'aurait été tout citoyen du Nicaragua et que le droit des gens n'avait pas été violé à son préjudice. Pour donner cependant preuve de ses dispositions conciliantes le gouvernement du Nicaragua proposa de soumettre l'affaire à un arbitrage

1. Louis Renault : Un litige international devant la Cour de Cassation de France », *R.G.D.I.P.*, pp. 22 et ss.

de la Cour de cassation française. Le choix de l'arbitre est très intéressant, c'est à notre connaissance le seul cas de la pratique arbitrale moderne où la fonction de l'arbitre fut confiée à une Cour relevant d'un des États en conflit. La Cour de cassation accepta cette mission et le compromis fut rédigé en conséquence.

La question du fond ne nous intéresse nullement dans notre étude. Dans toute la procédure ce furent les États seuls qui se présentèrent comme parties, l'individu intéressé n'y intervint en aucune façon. Ce ne fut cependant pas, comme dans beaucoup d'autres cas, qu'une question de fait, la question a été au contraire nettement posée et voici à quelle occasion.

Devant la Cour de cassation, le Nicaragua soutenait que la saisie « ayant été jugée valable par les tribunaux du « Nicaragua contradictoirement avec le propriétaire des « objets saisis, la chose jugée est opposable en Droit au « gouvernement français ». Le gouvernement français répondit qu'il résulte de la correspondance diplomatique et des termes du compromis, que dans la commune intention des parties, l'arbitre devait faire abstraction de ce qui avait pu être jugé au Nicaragua. Du reste, dit la thèse française, et c'est en cela surtout que réside l'intérêt de cette affaire pour notre étude, la Cour de cassation n'est pas appelée à juger un différend entre le gouvernement du Nicaragua et le capitaine Alard, mais un débat entre les deux gouvernements. *Le capitaine Alard n'est point partie à l'instance arbitrale, il a été seulement la cause de la réclamation du gouvernement français.*

La Cour de cassation dans son arrêt du 29 juillet 1880, a admis la thèse française. Elle constate que « le différend « dont le règlement est soumis à l'arbitrage de la Cour, « s'est produit *entre le gouvernement français et la République du Nicaragua à l'occasion de la saisie*, pratiquée « à bord du navire *le Phare* par les autorités de Corinto, « d'armes et de munitions appartenant au capitaine Alard ».

En plus l'arbitre en interprétant le compromis déclare qu'il a été dans la commune intention des parties de lui conférer le pouvoir de statuer sur l'ensemble de l'affaire, « abstraction faite de ce qui a pu être décidé par l'autorité « judiciaire du Nicaragua vis-à-vis du capitaine Alard ».

La Cour rejette par conséquent l'exception de chose jugée opposée par le Nicaragua et statue au fond, où elle accepte d'ailleurs aussi la thèse française.

La Cour de cassation tout en se bornant à l'interprétation du compromis, affirme cependant un principe très important, que nous avons par notre étude des cas précédents vu perdre de plus en plus du terrain. Devant le Tribunal international déclare-t-elle, il n'y a pas de procès entre particulier intéressé et État étranger, c'est une affaire inter-étatique qui lui est soumise. Il y a donc logiquement une séparation nette entre l'instance interne dont les parties sont l'administration d'une part et l'individu intéressé d'autre part et l'instance internationale devant laquelle ce sont deux États qui sont en cause. De cette sentence se dégage d'autre part, un autre principe très important. Il ne suffit pas toujours pour un État, de traiter les étrangers comme ses propres nationaux. Les obligations des États en faveur des étrangers reposent sur le droit des gens et peuvent être plus strictes que celles qui résultent en faveur de leurs nationaux de la législation interne. *La doctrine de la Cour de cassation est que ces obligations étatiques résultant du droit des gens ne sont assumées qu'à l'égard des autres États et non à l'égard des ressortissants de ces États.* Les individus, si leur État ne veut pas ou ne peut pas prendre leur cause en mains, sont obligés de s'incliner devant la sentence du Tribunal interne de l'État dont ils se plaignent. Le Droit international ne crée pas pour les individus intéressés un Droit subjectif d'être traité suivant les règles du Droit international.

*Affaire Ben-Tillet*¹, 26 décembre 1898.

Le 21 août 1896, le leader très connu du travaillisme anglais, M. Ben-Tillet s'est rendu en Belgique pour y organiser la Fédération Internationale des Dockers et pour y fomenteur une grève des ouvriers du port d'Anvers. A la suite d'un meeting où il a pris la parole Ben-Tillet fut arrêté et retenu dans un bureau de police pendant quatre heures avant qu'une mesure d'expulsion eût été prise contre lui. De là, il fut conduit dans une prison et y fut maintenu

1. Affaire Ben Tillet (communication de M. Grivaz), *R.G.D.I.P.*, 1899, pp. 46 et ss.

avant qu'on l'embarqua pour l'Angleterre pendant vingt deux heures.

Le gouvernement anglais trouva que la Belgique avait excédé son droit et réclama une indemnité en faveur de son ressortissant. La Belgique refusa. Après d'assez longs pourparlers une convention d'arbitrage fut signée par les deux gouvernements le 19 mars 1898.

Les griefs de l'Angleterre à l'appui de sa demande étaient nombreux.

1°. Ben-Tillet, fut arrêté et gardé dans un bureau de police avant qu'une mesure d'expulsion eût été prise contre lui ; c'est donc un acte arbitraire ;

2°. Il fut ensuite écroué dans la maison de sûreté d'Anvers et mêlé à des individus condamnés pour des délits de droit commun ;

3°. Ce n'est qu'après 22 heures de détention que Ben-Tillet fut embarqué pour l'Angleterre ; le gouvernement belge a par là dépassé ses droits, car il aurait pu faire partir l'expulsé de suite ;

4°. Ben-Tillet était assujetti au régime des prisonniers, les rigueurs de la prison ont été nuisible à sa santé.

Le gouvernement britannique ne conteste pas à la Belgique le droit d'expulser Ben-Tillet, mais il soutient que les mesures qui ont accompagné cette expulsion ont été injustifiées. L'arbitre n'a pas admis la thèse anglaise et l'a débouté de sa demande d'indemnité en faveur de Ben Tillet. Il déclare dans sa sentence que Ben-Tillet n'a pas été l'objet des mesures de rigueur, le gouvernement belge a nettement signifié à Ben-Tillet son intention de l'expulser s'il se mettait à soulever les ouvriers du port. La détention n'a pas été rigoureuse, elle était nécessaire parce que Ben-Tillet voulait se rendre en Angleterre sur le même bateau qu'il avait pris pour la Belgique ayant pris un billet aller et retour. Cette détention n'a nullement pu nuire à sa santé.

Cette affaire soulève une question très importante du Droit international à savoir quel est l'étendue du droit d'un État à l'égard des étrangers résidant sur son territoire. Il est incontestable, et l'affaire Ben-Tillet est une preuve dans ce sens, que l'État a le droit d'expulser les étrangers qu'il considère comme indésirables. Mais est-ce un droit absolu ? Certains auteurs le croient. Le séjour de l'étranger

ne serait qu'un état de fait. Non seulement l'individu intéressé n'aurait aucun droit en cas d'expulsion, mais même son État n'aurait en principe le pouvoir de faire valoir une réclamation en sa faveur. La doctrine qui se dégage de l'affaire Ben-Tillet est contraire à cette conception. La Belgique a accepté le droit du gouvernement anglais de réclamer en faveur de son national. L'arbitre en rejetant ces réclamations l'a fait pour des raisons tirées de faits, desquels il s'est livré à une étude très minutieuse. Si donc on peut dire que l'affaire Ben-Tillet prouve que le gouvernement national de l'expulsé a la possibilité de réclamer lorsqu'il estime que l'expulsion a été contraire au droit des gens, il n'en est pas de même pour l'individu intéressé. Les garanties légales données par certains États aux étrangers contre l'expulsion procèdent des législations internes et ne peuvent pas être considérées comme des droits internationaux de l'individu. De même dans la procédure de l'affaire Ben-Tillet, l'individu intéressé n'a joué aucun rôle. Ce sont les États seuls qui se sont présentés devant l'arbitre et qui ont fait valoir leurs prétentions. Si l'arbitre avait reconnu le bien fondé de la thèse anglaise, l'indemnité aurait été d'après la convention d'arbitrage payée au gouvernement anglais en faveur de l'individu lésé et non pas directement à ce dernier. Bref, dans l'instance arbitrale le rôle de l'intéressé était nul.

Affaire Savarkar.

La grande majorité des affaires sur lesquelles la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haye créée en 1899 fut appelée à statuer ont eu comme origine des intérêts privés. Pour ne citer que quelques exemples : le différend entre les États-Unis et le Mexique de 1902, entre le Japon et l'Allemagne de 1905, entre l'Italie et le Pérou de 1912, entre la Russie et la Turquie de 1912 etc... Dans tous ces cas, ce furent les États qui en exerçant la protection diplomatique se présentèrent devant les arbitres pour défendre les intérêts de leurs nationaux. Nous ne pouvons pas sans dépasser les limites de notre étude particulière parler de toutes ces affaires. Qu'il nous suffise à la fin de cette étude des cas d'espèce où le problème particulier qui nous intéresse s'est posé, d'exposer aussi brièvement que possible une

seule affaire qui nous paraît la plus intéressante pour notre étude, jugée par la Cour d'arbitrage de la Haye, l'affaire Savarkar.

Par une lettre du 29 juin 1909 le chef de la police de Londres fit savoir au directeur de la Sûreté générale à Paris, que le sujet britannique indien Vinayak Damodar Savarkar arrêté par les autorités britanniques serait envoyé dans l'Inde à l'effet d'y être poursuivi pour une affaire d'assassinat, et qu'il serait à bord du navire « Morea », faisant escale à Marseille le 7 ou 8 juillet. Le chef de la police de Londres demanda aux autorités françaises, qui s'y conformèrent, de prendre les mesures nécessaires pour qu'aucun incident ne se produise pendant le séjour de Savarkar dans le port de Marseille, étant donné que « quelques révolutionnaires hindous, maintenant sur le continent, pourraient profiter de cette occasion pour faire une démonstration à Marseille, en vue de le faire échapper ».

Le 7 juillet, le « Moréa » arriva à Marseille. Le lendemain entre 6 et 7 heures du matin Savarkar réussit à s'échapper, à gagner la terre à la nage et s'est mis à courir. Il fut bientôt arrêté par un brigadier de la police maritime française et ramené à bord du navire. Tout l'incident ne dura que quelques minutes et le « Moréa » quitta le 9 juillet Marseille. Ce n'est qu'après le départ du navire que le gouvernement français, informé de l'incident, s'est aperçu que la remise de Savarkar était irrégulière, le droit d'asile ayant été violé. Le gouvernement français demanda par conséquent à Londres de lui rendre Savarkar qui ne devait pas être remis aux autorités britanniques et qui ne l'a été que par suite d'une erreur de l'agent français. Le gouvernement anglais refusa. Après des négociations les deux gouvernements se sont mis d'accord pour soumettre l'affaire aux arbitres choisis parmi les membres de la Cour d'Arbitrage de la Haye. L'objet de l'arbitrage dit l'art. 1 du compromis est de savoir si Savarkar doit-il « conformément aux règles du Droit international, être ou non restitué par le gouvernement de Sa Majesté Britannique au gouvernement de la République Française ».

Les arbitres ont répondu par la négative à la question posée : « le gouvernement de Sa Magesté britannique n'est

« pas tenu de restituer le nommé Vinayar Damodar Savarkar au gouvernement de la République Française ».

Cette affaire a soulevé de nombreuses questions d'une importance capitale pour le Droit international, notamment les problèmes du Droit d'asile et d'extradition. Nous ne pourrions pas, sans sortir du cadre de notre sujet, les traiter ici.

Tout ce que nous pouvons constater c'est que la doctrine qui se dégage de l'affaire Savarkar est très défavorable pour les droits individuels. L'individu n'aurait aucun droit de trouver asile dans un pays étranger. Le droit d'asile ne serait qu'un droit de l'État de donner ou de ne pas l'accorder aux étrangers, sans que l'État assume une obligation quelconque à l'égard de l'étranger qui en profite. Les traités qui règlent la question ne créeraient aucun droit direct en faveur des individus, on ne serait ici en présence que des obligations réciproques entre les États. Il en résulte que même les délinquants politiques comme Savarkar, qui d'après la convention anglo-française de 1876 ne devait pas être extradé pouvait l'être dès que les autorités françaises en décidèrent ainsi. Il y a plus ; Savarkar pouvait être remis aux autorités britanniques même dans des formes irrégulières d'après la convention. Dès qu'on peut supposer qu'il y a eu un arrangement entre des autorités même incompétentes de deux pays, il n'y aurait d'après la sentence, aucune règle en Droit international qui obligerait le gouvernement britannique de rendre un individu remis dans ces conditions. Bref, si on poursuit logiquement le raisonnement des arbitres on arrive à dire que non seulement l'individu n'a pas de droit d'asile, que non seulement les traités en la matière ne créent des droits en sa faveur, mais même qu'il est entièrement voué à l'arbitraire des autorités du pays de son séjour, qui peuvent selon leur convenance agir même en violation des formes et garanties prévues par les traités conclus par leur pays.

L'individu lui, n'a aucun droit international à invoquer contre une telle action.

Dans l'instance arbitrale elle-même Savarkar, n'a joué aucun rôle. Toute la procédure s'est déroulée en dehors de lui, ce furent les États seuls qui y prirent part. Il a été l'objet de l'affaire, nullement le sujet de l'instance arbitrale.

DEUXIÈME CHAPITRE.

LES TRIBUNAUX ARBITRAUX-MIXTES ET L'INDIVIDU.

Les traités de paix par l'institution des tribunaux arbitraux-mixtes ont réalisé un progrès important dans l'arbitrage international. Les deux tendances de l'arbitrage, que nous avons vu au cours de nos développements se manifester, trouvent ici leur pleine consécration. Si, ce que nous verrons plus loin, le caractère international de ces tribunaux a pu être contesté et discuté, si le droit à appliquer a pu être sujet de doutes et d'opinions différentes, personne à notre connaissance, n'a jamais contesté le caractère purement judiciaire de ces tribunaux¹. Nous avons au cours de notre étude attiré l'attention sur le développement parallèle, et il nous paraît conditionné l'un par l'autre, du caractère juridictionnel de l'arbitrage et du rôle y joué par l'individu. Dans le stade primitif l'arbitrage garde un caractère presque exclusivement diplomatique. C'est généralement un chef d'État qui est choisi comme arbitre, l'arbitrage est un expédient pour des diplomaties de deux pays de se tirer avec honneur d'une affaire gênante ou insignifiante, pour laquelle elles ne veulent pas ou ne peuvent pas faire la guerre.

Le chef d'État choisi comme arbitre statue plutôt d'après les opportunités politiques, que sur la base du Droit international, lui-même à l'état de naissance et d'imprécision. Il est naturel que dans cette phase de l'arbitrage international, l'individu ne peut jouer aucun rôle, c'est une question diplomatique et non juridique. Au cours du XIX^e siècle avons-nous vu, les choses de plus en plus changeaient. C'est surtout en Amérique démocratique et libre de toute la tradition absolutiste du Vieux-Monde, qu'une autre conception de l'arbitrage international se fait jour. C'est cette conception qui franchit l'Atlantique et devient de plus en plus dominante aussi en Europe, où l'absolutisme perdant du terrain, le Droit public en général et le Droit international en particulier peut acquérir un carac-

1. « Le Tribunal arbitral mixte apparaît comme un organe d'ordre juridictionnel mis à la disposition des particuliers pour obtenir l'exécution des traités dans la majeure partie de leurs clauses économiques ainsi que l'interprétation ses textes ».

Teyssaire et de Solère: Tribunaux arbitraux-mixtes; Paris, Editions internationales 1931.

rère purement judiciaire et garantir à l'individu certains droits. C'est le ^{xix}^e siècle seulement, qui non sans difficultés et réactions, a apporté à l'individu des garanties contre les arbitraires du gouvernement de son pays. L'histoire démontre, que le Droit ne vient qu'après l'Économie. La révolution bourgeoise et libérale de la fin du ^{xviii}^e siècle a mis un certain temps pour vaincre l'ancien droit public et pour s'implanter dans la vie juridique des peuples. Pour quiconque regarde les choses d'une perspective historique il n'est pas étonnant, que longtemps encore, malgré les triomphes économiques et politiques de la nouvelle classe sociale dominante, les vieilles idées, quelquefois sous des formes différentes ont subsisté et exercé une influence profonde sur la vie juridique moderne. La souveraineté ne change que son titulaire, du monarque elle passe au peuple, mais cette vieille idée absolutiste subsiste, et chose curieuse, trouve un supplément de vitalité dans les tendances nationales d'origines pourtant libérales. Cependant les démocraties modernes se libèrent petit à petit des idées vieilles et qui ne correspondent plus aux conditions économiques et morales des temps modernes. De bons esprits commencent à reconnaître « que le roi peut mal faire » et le droit se départit lentement de sa rigueur absolutiste primitive¹. Avec le Droit public interne, le Droit des gens lui-même change son caractère. Les modes pacifiques de règlement des conflits internationaux deviennent plus nombreux et précis. Les perturbations et les souffrances causées par la guerre deviennent trop cruelles avec le développement de la technique, la collaboration et l'interdépendance économique des peuples, avec le développement du régime capitaliste sont aussi étroites et vitales. qu'on ne se lance plus à la légère dans les guerres destructrices de richesses immenses et causant des souffrances même aux vainqueurs, si ce mot a encore un sens quelconque

1. « L'arbitrage évolue en raison inverse de la notion de souveraineté ; très pratiqué dans l'antiquité grecque, il n'apparaît pas à l'époque moderne ; très développé au Moyen Age, sa pratique se perd avec la Renaissance. Il renaît en Amérique comme complément du régime de la Fédération, et pour prendre son essor en Europe, il trouve l'atmosphère propice créée par l'idée de l'« Etat de Droit » directement contraire à la notion brutale de la souveraineté ». (Germain Watrin, « Les nouvelles tendances à la Cour Permanente de Justice Internationale », *Revue Droit International*, 1931, n° 3, p. 164.

aujourd'hui. Dans ces conditions, on comprend fort bien, que l'arbitrage international se développe, d'expédient qu'il était, il devient de plus en plus un mode normal et naturel de règlement des conflits. L'arbitrage cesse d'être du domaine de moyens diplomatiques, il devient judiciaire basé sur le Droit international, lui-même en rapide évolution par suite d'innombrables relations de toute nature entre les peuples. Mais, une autre évolution se poursuit à côté de celle-là. L'homme, le citoyen qui a déjà acquis certains droits dans son propre pays, passe lui ou ses biens, les frontières de celui-ci et entre en contract avec les pays étrangers. Les plus grandes migrations de peuples, que l'histoire ait jamais connues se produisent au XIX^e siècle. Des dizaines de millions d'hommes quittent leur patrie pour des pays étrangers, où ils demandent des droits en tant qu'individus, en tant qu'être humains. Des centaines de milliards quittent les pays riches en capitaux et vont dans les pays non exploités économiquement, pour y trouver un meilleur emploi.

L'aspect des relations internationales change : ce ne sont plus ou presque plus, des questions de dynastie, de prestige ou même de lopins de terre qui mettent les peuples aux prises. Les conflits ont généralement leur origine dans les questions économiques et dans les intérêts privés et individuels. Les gouvernements suivent leurs nationaux en leur accordant la protection diplomatique, mais dans le règlement des conflits on ne peut plus faire abstraction de leur origine. D'ailleurs, les gouvernements eux-mêmes s'aperçoivent comme nous l'avons montré, des inconvénients résultant de la non-coopération des individus à la réglementation des conflits, dont la base et l'origine sont la violation de leurs droits et intérêts. Par la force donc des choses, les conflits ayant généralement à leur origine, les intérêts économiques ou les droits méconnus des individus, ces derniers acquièrent un rôle de plus en plus considérable dans la solution des différends encore censés par une fiction juridique, qui comme il arrive souvent a survécu à la réalité à laquelle elle correspondait jadis, d'être des différends entre des États, dont les intérêts seraient engagés.

Cette double évolution de l'arbitrage, qui de diplomatique devient judiciaire, de purement inter-étatique une

instance où les intéressés jouent un rôle important, trouve son aboutissement avec les tribunaux arbitraux-mixtes institués par les traités de paix¹. A Paris lors de l'élaboration de ces traités on s'est rendu compte, que les énormes dommages subis par des individus dans leurs droits et biens ne pourront être mieux appréciés et récompensés que par des juges, statuant en droit et en toute impartialité. Toutes les transformations dans la vie des peuples au lendemain de la guerre et l'impérieuse nécessité du droit de la paix ne pouvaient manquer d'évoquer dans l'esprit l'institution des juridictions internationales, des tribunaux et des juges. D'autre part, les auteurs des traités ont compris, que c'est l'intéressé lui-même qui doit avoir le pouvoir de défendre sa cause, c'est à l'homme qui a souffert des horreurs de la guerre et non pas à la fiction étatique, qu'il convient de donner le droit d'obtenir justice².

A ces points de vue les tribunaux arbitraux-mixtes peuvent être considérés comme des institutions excellentes, marquant un point important dans le développement de l'arbitrage international. Ils sont sans contestation possible des institutions purement judiciaires, où des considérations politiques n'influent aucunement. D'autre part l'intéressé

1. Art. 304 du Traité de Versailles et les textes correspondants des autres traités : « Un Tribunal arbitral-mixte sera constitué entre chacune des Puissances alliées et associées d'une part et l'Allemagne (Autriche, Bulgarie, Hongrie, Turquie) d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent traité ».

2. L'art. 297^e du Traité de Versailles est ainsi conçu : « Les ressortissants des Puissances alliées et associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations, dans lesquelles ils étaient intéressés sur le territoire allemand, tel qu'il existait au 1^{er} août 1914, par l'application, tant des mesures exceptionnelles de guerre que des mesures de disposition qui font l'objet des § 1 et 3 de l'annexe ci-jointe. Les réclamations formulées à ce sujet par ces ressortissants seront examinées et le montant des indemnités sera fixé par le Tribunal arbitral-mixte prévu par la Section VI ou par un arbitre désigné par ledit Tribunal ». L'art. 297^h prévoit une autre hypothèse : « Dans les cas des liquidations effectuées soit dans les nouveaux Etats signataires du présent traité comme puissances alliées et associées, soit dans les Etats qui ne participent pas aux réparations à payer par l'Allemagne, le produit des liquidations effectuées par le Gouvernement desdits Etats devra être versé directement aux propriétaires sous réserve des droits de la Commission des réparations en vertu du présent traité, notamment des articles 235 et 260. Si le propriétaire établit devant le Tribunal arbitral mixte prévu par la Section VI de la présente partie, ou devant un arbitre désigné par ce Tribunal, que les conditions de la vente ou que les mesures prises par le Gouvernement de l'Etat dont il s'agit en dehors de sa législation générale, ont été injustement préjudiciables au prix, le Tribunal ou l'arbitre aura la faculté d'accorder à l'ayant-droit une indemnité équitable qui devra être payée par ledit Etat ».

a un accès direct devant ces tribunaux, accès qui lui est expressément reconnu par les traités. Ses droits, l'individu les fait valoir sans l'intermédiaire de son gouvernement et pourrait même en user, si le gouvernement s'y opposait. Les tribunaux arbitraux sont compétents de connaître d'une affaire dès qu'ils en sont saisis par un individu, l'opposition d'un gouvernement n'y pourrait rien. Cela ne veut cependant pas dire, que les gouvernements ne jouent aucun rôle dans ces tribunaux. D'abord c'est un traité inter-étatique et par conséquent intergouvernemental qui les a institués. En deuxième lieu la composition de ces tribunaux dépend en principe des volontés gouvernementales. D'autre part d'après les procédures admises les agents gouvernementaux auprès de ces tribunaux ont toujours le droit de prendre la parole et de déposer les derniers leurs conclusions, même lorsqu'il s'agit d'un procès entre États et particuliers ou entre particuliers de nationalités différentes¹. Les gouvernements n'ont donc pas entièrement disparus de la procédure. A part leur rôle constitutionnel et législatif, la création du tribunal et la nomination du juge, ils gardent encore une place dans la procédure judiciaire elle-même, sont représentés par des agents qui ont un rôle comparable au ministère public devant les tribunaux civils internes. Les particuliers sont cependant incontestablement des parties dans l'instance, c'est eux qui sont les *domini litis*, qui défendent leurs droits par l'intermédiaire des conseils ou exceptionnellement en personne².

Le caractère de tribunaux arbitraux mixtes nous paraît plutôt arbitral que proprement judiciaire³. Ce n'est pas le nom qui nous fait les considérer comme des tribunaux arbitraux, mais leur caractère intrinsèque, la nature même de cette institution. D'abord la manière de la nomination des

1. Art. 37 du Règlement de procédure du Tribunal arbitral-mixte franco-allemand dit : Al. 3. : « Les agents des gouvernements intéressés présentent leurs observations et déposent leurs conclusions ». Al. 4 : « Le Tribunal peut autoriser les parties à repliquer. Les agents ont toujours la parole les/derniers ».

2. Les alinéas 1 et 2 de l'art. 47 du Règlement de procédure du T.A.M. franco-allemand : « Au jour fixé, la cause étant introduite, la parole est donc aux conseils des parties ».

« Exceptionnellement le Tribunal peut autoriser une partie à présenter elle-même ses observations ».

3. Contre : Teyssaire et de Solère, *op. cit.*, p. 40. Les arguments de ces auteurs ne nous paraissent pas convaincants. Nous considérons, qu'une sentence arbitrale a aussi en principe un caractère définitif et la valeur de la chose jugée.

membres de ces tribunaux. Elle nous paraît correspondre à ce point de vue à la définition que la Convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux donne de l'arbitrage international :

« L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les États *par des juges de leur choix* et sur la base du respect du droit » (art. 37).

Or, ici ce sont les États qui choisissent leurs juges, ce sont eux encore qui d'un commun accord nomment le surarbitre. En plus ces tribunaux ont un caractère nettement temporaire et la compétence limitée à des cas précis, qui se sont produits à une période bien déterminée. Ajoutons encore, que leur compétence est essentiellement exceptionnelle. Par là, et par de nombreux traits encore les tribunaux arbitraux mixtes sont les successeurs de ces Commissions arbitrales, très répandues au xix^e siècle surtout en Amérique. En plus, la jurisprudence des tribunaux arbitraux-mixtes est plutôt prétorienne. A vrai dire, ils statuent plutôt en équité qu'en droit strict¹. Or, comme nous avons remarqué, une des différences, que nous considérons comme essentielle, entre le Tribunal arbitral et le Tribunal judiciaire proprement dit consiste précisément en ceci : tandis que, le second applique le droit, le premier se prononce très souvent en équité².

Pour toutes ces raisons, malgré que nous reconnaissons la difficulté du problème, nous nous prononçons pour le caractère arbitral des tribunaux arbitraux-mixtes. Ils sont, comme nous l'avons vu, en ce qui concerne le problème

1. « Il est arrivé, en effet, que le texte du traité, tout en prévoyant le fait qui donnait lieu au différend, était obscur dans son application au cas spécial envisagé soit en raison de conditions économiques nouvelles, soit pour toute autre cause. La jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes ne pouvait pas alors rester insensible aux réclamations des parties ; elle a cherché à donner satisfaction à leurs exigences par une interprétation libre et parfois audacieuse en adoptant une solution plus équilibrée et plus conforme à la situation économique ».

« C'est en de telles circonstances qu'ils ont fait appel aux principes du droit et de l'équité », Teyssaire et de Solère, *op. cit.*, pp. 149-150.

2. Nous notons à ce propos une différence très caractéristique entre la rédaction de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux et celle du Statut de la Cour Permanente. Le premier texte, que nous avons cité plus haut dit que l'arbitrage international a pour objet le règlement des conflits *sur la base du respect du droit*. Tandis que l'art. 38 du Statut de la Cour dit : *La Cour applique* : l'énumération des sources du Droit international.

particulier qui nous intéresse dans cette étude, la dernière étape du Droit international positif dans le développement vers la reconnaissance d'un droit indépendant des individus devant les tribunaux arbitraux internationaux. Ces tribunaux doivent donc logiquement et juridiquement former le chapitre final de cette partie de notre étude, qui traite de l'arbitrage international et de l'individu et former la conclusion sur notre question.

Mais, s'agit-il vraiment là des tribunaux internationaux, ne serions-nous pas ici en présence des tribunaux d'un caractère spécial, qui se placeraient entre les tribunaux internes et les instances judiciaires internationales ? L'affirmative a été soutenue par un des plus grands maîtres contemporains de notre science, par M. Anzilotti. Avant d'exposer la conception de M. Anzilotti rendons-nous bien compte des faits en présence desquels nous nous trouvons, sans nous prononcer pour le moment sur leur caractère juridique. Nous sommes en face de traités internationaux de la plus haute importance, de conventions entre un très grand nombre d'États. Ces traités contiennent des dispositions, en vertu desquelles des tribunaux dits arbitraux mixtes sont créés. Ces tribunaux auront pour objet de statuer principalement, dans notre étude cela exclusivement nous intéresse, entre des individus appartenant surtout aux États alliés et associés et les gouvernements des puissances centrales. Devant ces tribunaux les individus lésés par des mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition (art. 297 du traité de Versailles) prises par l'Allemagne et ses alliées auront le droit de demander au Gouvernement, auteur de ces mesures des dommages-intérêts. Les traités de Paix, comme tous les traités, ont été par les différents pays approuvés et publiés suivant les modalités constitutionnelles. Voilà les faits. L'interprétation de ces faits a donné lieu à des opinions divergentes. M. Anzilotti, comme nous l'avons remarqué plus haut, conteste le caractère international des tribunaux institués. Dans la mesure où ces tribunaux n'ont pas à statuer sur les différends d'État à État, mais où ils décident dans des conflits entre États d'une part et particuliers d'autre part, ce ne seraient pas des tribunaux internationaux, mais *des tribunaux étatiques communs*¹.

1. « Quant aux tribunaux arbitraux mixtes institués par les récents traités de paix, ce sont des organes juridictionnels communs à deux États et non

Les traités internationaux ne peuvent pas donner aux individus de droits directs, une convention intéretatique ne s'appliquant pas directement aux ressortissants des États contractants ne peut ni leur accorder des droits, ni imposer des obligations. Le traité international ne s'applique aux individus, que lorsqu'il est « reçu » par le droit interne et publié dans la forme d'une loi interne. C'est l'approbation régulière et la publication du texte du traité dans la forme prévue par chaque législation pour des textes législatifs internes, qui rendent aux traités leur force obligatoire sur le territoire du pays en question. Ce n'est que cette loi interne, qui a son origine dans le droit international, et qui est d'ailleurs identique avec lui, ou mieux dire ce traité « reçu » par la législation interne qui peut créer des droits en faveur des individus ou leur imposer des obligations. L'individu est donc à l'égard d'un traité international dans une situation, que le droit féodal appelait de « médiateté ». Immédiatement le traité ne s'applique pas à lui, il ne regarde que la personne morale-État, qui en cas de sa violation engagerait sa responsabilité internationale. Dans cette conception, les traités de Paix ne pouvaient pas créer des droits directs d'accès aux tribunaux qu'ils instituaient pour les individus. Ce droit individuel n'est né qu'avec « la réception » des traités de Paix par les législations internes. Les tribunaux arbitraux-mixtes en tant qu'ils créent des droits pour les individus, dans la mesure où ils statuent sur des différends entre particuliers et États résultent des législations internes et ne peuvent résulter que d'elles. C'est de sa loi nationale que l'individu tire le droit de plaider directement contre l'État étranger, il s'agit là, non des tribunaux internationaux qui résultant des traités internatio-

pas des organes juridictionnels internationaux, ainsi qu'il résulte également du fait qu'ils ont dans certains cas une compétence facultative concurrente avec celle des tribunaux nationaux des Puissances alliées et associées. (V. Traité de Versailles, art. 304, litt. b.; al. 2 et les dispositions correspondantes des autres traités de paix). Les dispositions des traités en question, qui accordent à l'individu le droit de recourir aux tribunaux arbitraux mixtes et établissent les règles applicables par ces tribunaux, sont devenues des normes internes de chacun des États contractants, grâce à l'approbation régulière et à la publication du traité dans les modalités exigées par la constitution, et composent un droit interne uniforme dont la réalisation uniforme est garantie par l'existence de l'organe juridictionnel commun ».

D. Anzilotti, *Cours de droit intern.*, trad. française de M. Gidel, I, pp. 135-136, Paris, Sirey, 1929.

naux ne pourraient pas accorder des droits directs aux individus, mais étant donné, que les différentes législations internes sont identiques, des tribunaux étatiques communs, prévus par des législations internes concordantes. Voilà la thèse, qui paraît à première vue très forte et qui l'est en effet si on accepte la base théorique de l'auteur, qui, en face des faits contredisant sa théorie dualiste générale essaye d'une façon magistrale d'ailleurs, de ramener les faits à la théorie.

Le droit d'accès aux tribunaux arbitraux-mixtes prévu par les traités de paix est un droit directement reconnu aux individus par les traités eux-mêmes¹. Par la seule ratification par l'État, même sans que les traités soient « reçu par la législation interne, le particulier aurait le droit de recourir à ces tribunaux, qui seraient compétents pour connaître ses plaintes. Si, par hypothèse, aujourd'hui dans un pays signataire, une loi intervenait interdisant aux individus de recourir aux tribunaux-arbitraux-mixtes, ces tribunaux ne seraient pas moins compétents pour connaître une requête émanant d'un particulier, qui tout en violant sa loi interne ne fait qu'user de son droit, qui lui a été directement reconnu par un traité international. La nature du droit individuel ne dépend nullement de la « réception » ou de la « transformation » des traités de paix en droit interne, mais est fixée dès la ratification des traités par des dispositions de ces traités eux-mêmes. Comme nous l'avons déjà remarqué, tant que ces traités existent et que les législateurs internationaux, c'est-à-dire pour le moment les États ne se sont pas mis d'accord pour changer la loi, — le traité international —, ils n'ont aucun pouvoir d'interdire aux individus des droits qui découlent en leur faveur de ces traités. Malgré la défense de l'État de recourir aux tribunaux arbitraux-mixtes un recours émanant d'un particulier serait parfaitement correct au point de vue du Droit international et les tribunaux saisis devront obligatoirement statuer. De même la composition de ces tribunaux, dépend du Droit international et non de la bonne ou mau-

1. Le Pr. G. Scelle dit très justement à cet effet : « Traité-loi constructif, le pacte institue une véritable juridiction accessible non pas aux deux Gouvernements, mais aux ressortissants de l'un d'eux et devant laquelle il n'est nullement besoin d'invoquer un compromis pour déterminer la compétence, car on a établi un droit de citation directe au profit des justiciables éventuels », G. Scelle : « L'arrêt du 4 janvier 1927, dans les affaires dites agraire et le Droit international », *R.G.D.I.P.*, 1927 pp. 433 et ss.

vaïse volonté étatique. Les traités eux-mêmes prévoient des moyens de suppléer à la carence d'un État, lorsqu'il ne nomme pas de juge au Tribunal¹.

Dans ce cas il est impossible de parler des tribunaux arbitraux-mixtes comme des tribunaux étatiques communs étant donné qu'ils peuvent fonctionner malgré et même contre la volonté d'un État. Cela démontre clairement que ces tribunaux et les droits individuels reconnus devant eux ne tirent pas leur origine des différentes législations internes, mais que leur base se trouve dans les traités mêmes, donc dans le Droit international.

M. Schätzel², le distingué représentant de l'Allemagne auprès du tribunal arbitral-mixte franco-allemand part d'une toute autre conception. Il ne conteste pas que la reconnaissance aux particuliers d'un droit d'accès direct (Parteifähigkeit) devant les tribunaux internationaux constituerait un progrès du droit des gens³. L'exemple des tribunaux arbitraux-mixtes ne peut cependant pas être invoqué pour prouver que d'ores et déjà un tel droit existe dans l'ordre positif. On serait ici en présence non pas des droits individuels reconnus par un traité international, mais toujours encore des droits des États. *Les États pour des raisons d'opportunité et de tactique* laissent à leurs ressortissants intéressés le pouvoir, qui en principe n'appartient qu'à eux-mêmes d'intenter des procès devant les tribunaux en question. A l'appui de cette thèse, M. Schätzel invoque plusieurs arguments. Tout d'abord il fait remarquer, que les réclamations, qui sur la base de la Partie X du traité de Versailles sont faites devant les tribunaux arbitraux-mix-

1. Art. 304 du *Traité de Versailles*. « Chacun de ces tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des Gouvernements intéressés désignera un de ces membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés ».

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations et jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre ».

« Si un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du Tribunal, en cas de vacance, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président ».

2. Voir *Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 7 1926, pp. 43 et suiv.

3. *Op. cit.*, p. 45.

tes par des particuliers sont de la même nature, que celles faites pour des particuliers par les États sur la base de la Partie VIII du même traité. Suivant par exemple, qu'il s'agisse d'une réquisition faite par l'armée allemande sur le territoire allemand ou sur le territoire ennemi occupé, une plainte du particulier lésé sur la base de la Partie X ou une réclamation de réparation de son gouvernement sur la base de la Partie VIII se produira. La ligne de séparation entre les réclamations de la Partie X et de la Partie VIII est arbitraire et n'est basée sur aucune raison ni juridique ni logique. L'identité de nature de ces deux genres de réclamations démontre, qu'au fond aussi celles résultant de la Partie X ne sont qu'une espèce particulière des réclamations de réparations de l'État, et que l'État n'a donné le pouvoir de faire valoir ces réclamations à des particuliers, que pour des raisons d'opportunité. Le particulier n'a d'ailleurs droit qu'à la *détermination* de la somme qui lui est due. La réclamation de l'*exécution* n'appartient au contraire qu'à l'État et ne peut être faite par le particulier gagnant que par l'intermédiaire de celui-ci. Un droit direct et indépendant de l'individu au paiement n'existe point. D'ailleurs, le droit de l'individu de plaider devant les tribunaux peut lui être toujours repris par les gouvernements lorsqu'ils le jugent opportun¹.

En résumé, M. Schätzel pense que les réclamations prévues par la Partie X du traité de Versailles sont de la même nature que celles prévues par la Partie VIII — des réclamations étatiques de réparations. Le pouvoir accordé par les États aux individus de faire valoir eux-mêmes leurs droits devant les tribunaux qu'ils instituent ne s'explique, que par des raisons de tactique et d'opportunité. Nous serions donc ici en présence d'une sorte de *délégation*; au fond c'est l'État et lui seul, qui peut faire valoir ces réclamations, pour certaines raisons il *délègue* ce pouvoir à l'individu intéressé.

1. Le même argument est invoqué par plusieurs autres auteurs. Au cours de la discussion dont nous parlons il a été invoqué par exemple par M. Martius : « S'oppose aussi à la conception « d'un pouvoir de se plaindre « devant une instance internationale le fait que cette instance peut toujours « être supprimée par la volonté commune (Vereinbarung) des Etats con- « tractants indépendamment de la clause de dénonciation des traités en « question », *op. cit.*, p. 45.

M. de Lapradelle nous paraît se rattacher à la même conception. En principe dit-il, c'est l'État qui prend fait et cause pour son ressortissant. Il accorde sa protection diplomatique à ses nationaux, soutient leurs réclamations. En cas de contestations l'État peut organiser une instance à laquelle c'est lui et non pas le ressortissant intéressé, qui se présente comme partie ; « mais il peut *déléguer* son droit d'agir à l'individu dans l'intérêt duquel ce droit a été constitué : c'est en vertu de cette *délégation* que le prétoire s'ouvre à la série des nationaux, auxquels l'État laisse le soin de plaider eux-mêmes, alors que régulièrement, c'est à lui de plaider pour eux... ».

Ce qu'on appelle ici la reconnaissance d'un droit individuel de l'homme à la justice internationale, c'est tout simplement *une délégation du droit de l'État à son national*¹ ».

Que penser de cette doctrine ? quant à nous, nous la considérons inacceptable. L'argument, que M. Schätzel invoque à savoir, que l'individu n'aurait pas un droit direct parce qu'il ne dépend que de la volonté des États de le supprimer nous paraît confondre des notions du Droit naturel et du Droit positif. Si on veut dire par là, que l'individu n'a pas un droit naturel auquel le législateur lui-même ne pourrait porter atteinte, nous sommes tout à fait d'accord avec cette conception. Mais cela ne prouve aucunement qu'un droit positif, tant que ce droit n'est pas changé par ceux auxquels le Droit international reconnaît le pouvoir législatif c'est-à-dire pour le moment par les États, n'existe en faveur des individus. On pourrait dire la même chose dans l'ordre interne étant donné que le législateur a toujours le pouvoir de modifier la loi et de retirer tous les droits aux individus, l'individu n'aurait aucun droit et ne serait pas sujet du droit interne. Le même argument, serait comme nous le verrons invoqué plus loin, lorsque nous parlerons de la Cour des prises, par M. Schücking, pour démontrer que l'individu n'est pas devenu par la reconnaissance d'un accès direct devant cette Cour, sujet du droit des gens. Là bas comme dans notre cas présent le raisonnement est inexact. Nous com-

1. *Cours de la dotation Carnegie*, 2^e leçon, 1928-29.

prenons qu'une confusion presque inconcevable dans le droit interne ait pu se produire dans l'ordre international même chez les juristes les plus éminents. Tandis que dans la vie interne il y a une séparation nette entre le législateur et le sujet de droit, la technique du Droit international encore primitive et rudimentaire ne connaît presque pas cette séparation ou elle ne la connaît qu'à l'état d'ébauche. Les États sont encore incontestablement aujourd'hui les législateurs internationaux, ils sont aussi les sujets principaux du Droit international. L'individu, à notre avis, a déjà acquis dans l'ordre international certains droits qui découlent directement de cet ordre il est par conséquent lui aussi sujet du Droit international. Mais lui n'a aucun pouvoir législatif, son droit existe ou n'existe pas suivant qu'il est ou n'est pas consacré par les législateurs internationaux, par les États. La situation de l'individu dans l'ordre international n'est donc à ce point, nullement différente (exception : les régimes directs) de sa situation en droit interne. Son droit existe tant que le droit positif le reconnaît dès que le législateur le lui retire, son droit disparaît.

Arrivons maintenant au point central de la thèse soutenue par MM. de Lapradelle et Schätzel. Nous serions en présence non pas d'un droit individuel dérivant directement du traité international, mais d'un droit de l'État qui *délègue* l'individu intéressé en vue de le faire valoir. Il est toujours très dangereux de se servir des notions et des termes du droit interne, qui ont dans cet ordre une signification très précise et de les transporter dans l'ordre international où par la force des choses on est en face de situations toutes différentes. Si cependant on se sert déjà de ces expressions, il faut leur donner la même signification qu'elles possèdent en droit interne. Or, quand disons nous en droit interne que nous sommes en présence du rapport du droit dit délégation ? Il y a d'abord deux sujets de droit : celui qui délègue et le délégué. C'est celui qui délègue qui est le principal ou même le seul intéressé dans l'affaire, par ce fait, il a en principe le droit de révoquer son délégué lorsqu'il considère qu'il ne défend pas suffisamment ses intérêts, généralement sinon toujours il peut se substituer à lui et agir à sa place. Or, tous ces traits et bien

d'autres encore, qui caractérisent la délégation ne se retrouvent en aucune manière dans le cas qui nous intéresse, dans les tribunaux arbitraux-mixtes. Nous ne sommes pas, d'après la thèse que nous critiquons en face de deux sujets de droit mais d'un seul, l'État. Toute la théorie sert précisément à démontrer que l'individu n'est pas devenu sujet du Droit international. Nous aurions donc à faire à un délégué, qui par ailleurs serait un incapable d'agir dans l'ordre international. De plus, comme nous avons déjà remarqué, l'État n'a aucune prise sur le droit individuel reconnu. Il peut lui défendre l'accès, le tribunal serait tout de même compétent. L'État n'a aucun pouvoir de se substituer au particulier et ne peut agir à sa place. Enfin, et cela nous considérons comme décisive, cette théorie devient insoutenable parce qu'au lieu d'expliquer la pratique elle arrive à la dénaturer. L'individu, le seul véritablement intéressé, la victime du dommage subi, ne serait qu'un délégué lorsqu'il réclame la réparation de ce dommage ? Il n'agirait pas d'après son propre droit, mais d'après celui de la collectivité qui n'a réellement dans toute cette affaire aucun intérêt ? Comment peut-on parler d'une délégation lorsque c'est le délégué qui est le principal ou même le seul intéressé ? Pourquoi soutient-on encore une telle conception qui aboutit à un travestissement complet de la réalité ? C'est parce qu'on cherche à mettre les faits au service d'une théorie vieillie et insoutenable. L'existence des droits internationaux de l'individu constitue en effet comme le remarque M. Verdross¹ une telle exception aux principes dominants que ces principes eux-mêmes s'écroulent. Nous sommes en face et la très grande majorité des auteurs de tous les pays l'admet, des droits reconnus aux individus directement par un traité international.

Le Droit international ne confie pas ici aux législations internes le soin d'établir certains droits en faveur des individus, mais leur confère ces droits lui-même, sans qu'une intervention de l'État, sans qu'une « réception » ou une « transformation » soit nécessaire. L'État n'a absolument aucun pouvoir, ce droit une fois reconnu, il ne peut pas interdire aux individus par des mesures internes d'en user.

1. Verdross : *die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, p. 161, 1926,

Le particulier a acquis « l'immédiateté » de droit des gens dans ce domaine. La brèche faite par l'institution des tribunaux arbitraux mixtes dans la théorie traditionnelle est considérable. Le Droit international n'est plus seulement un système qui régit les relations entre États ; d'autres sujets apparaissent, en premier lieu : l'homme. Certains auteurs tout en acceptant le principe, que les droits reconnus aux individus devant les tribunaux arbitraux-mixtes procèdent directement du Droit international se sont cependant gardés de tirer de ce fait la conclusion qui s'impose pourtant, que les individus sont d'ores et déjà des sujets du droit des gens. Ils y voient certains droits subjectifs en faveur des individus inclus dans les traités, sans qu'il en résulte la reconnaissance des particuliers comme sujets du Droit international. M. Fleischmann a surtout défendu cette opinion à la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht lors de la très intéressante discussion qui s'y est produite en 1926 sur la question de savoir si les États seuls ont le droit d'être parties devant les Tribunaux internationaux¹. M. Fleischmann reconnaît² que dans le cas des tribunaux arbitraux-mixtes les individus tirent leurs droits directement des traités internationaux, mais cela ne prouve encore à son avis, qu'ils soient devenus sujets du Droit international. Il fait remarquer, que la situation des individus est toute différente de celle des collectivités non étatiques comme des minorités, auxquels il est enclin de reconnaître la personnalité internationale. Pour les individus la question pendant un siècle ne s'est jamais posée que sur le terrain des dommages-intérêts à obtenir d'un État étranger. Dans ces conditions la nécessité est apparue d'accorder à l'individu un certain droit d'accès aux Tribunaux internationaux. De là on ne peut pas conclure

« que l'individu a une personnalité internationale. Il y a bien plutôt là une simple capacité limitée d'ester en justice, à peu près comme la capacité de défendre en justice (eine passive Parteifähigkeit) que le code de procédure civile allemand confère aux associations « même sans capacité juridique ».

1. *Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, 1926, Heft 7, pp. 7-45, voir surtout le très intéressant et profond rapport de M. Ebers.

2. *Op. cit.*, pp. 34-35.

Cette thèse nous paraît reposer plutôt sur une querelle de mots, que sur une divergence de fond. Il est hors de doute qu'en Droit international positif il existe un très grand nombre de droits et de devoirs en faveur ou à la charges des États, ou comme dit une partie de la doctrine, des gouvernants. Personne, comme le remarque très bien M. Jsay¹ ne soutiendra que tous les droits internationaux existent dans l'ordre positif en faveur des particuliers ou que tous les devoirs leurs sont imposés. Mais ce que nous croyons, c'est qu'en principe rien ne s'oppose à ce que des droits internationaux existent en faveur des individus ou que des charges découlant du Droit international leur soient imposées, dans la mesure dans laquelle le droit des gens désire le faire. En plus, à notre avis, non seulement au point de vue théorique rien ne s'y oppose, et par là nous estimons inexacte la théorie qui par définition ne reconnaît des droits internationaux qu'aux États mais d'ores et déjà le Droit international positif connaît des droits et des obligations individuels.

M. Fleischmann lui-même reconnaît qu'avec les Tribunaux arbitraux-mixtes nous sommes en face d'un tel droit. Toute la discussion se réduit donc à la question de la définition à donner aux termes « sujet du Droit international » ou plus généralement sujet d'un droit d'un ordre juridique quelconque. Ces termes ont dans la science juridique un sens précis admis par tout le monde. *Est sujet d'un ordre juridique celui, qui est en contact direct avec cet ordre c'est-à-dire qui se voit muni de droits et d'obligations découlant directement de cet ordre*². Si cette définition est exacte, et à notre avis elle l'est, nous ne comprenons plus les théoriciens qui tout en reconnaissant qu'il y a des droits en faveur des individus découlant de l'ordre juridique

1. *Op. cit.*, p. 36.

2. Nous nous opposons à la théorie relativiste de M. Spiropoulos qu'il a soutenu avec tant d'éclat d'abord dans son cours « L'individu et le droit international », professé à l'Académie de la Haye en 1929 (*Recueil des Cours* 30, 1929, V. pp. 195-266) dans son ouvrage *La théorie générale du Droit international* 1930, ensuite. Les termes « sujet du droit » ne sont qu'une dénomination donnée à une chose existante, à une réalité vivante. C'est empiriquement qu'on découvre cette réalité, elle ne dépend nullement des données aprioristiques de chaque auteur. Ce n'est pas une question d'attitudes subjectives, c'est un problème du droit positif. Ce sont des faits qui déterminent si l'individu entre ou n'entre pas en contact direct avec l'ordre juridique international.

international soutiennent néanmoins que l'individu n'est pas sujet de cet ordre. Une fois de plus nous retrouvons la vieille théorie qui a pendant trois siècles pesé d'un poids lourd sur le droit des gens. Les auteurs imprégnés d'elle tout en se rendant à l'évidence des faits, ne peuvent cependant pas se débarrasser complètement de l'enseignement reçu et essayent par des subterfuges de concilier l'inconciliable, la vieille théorie du Droit international comme droit entre États avec la réalité vivante.

Ce n'est pas un phénomène propre pour notre époque. Dans toutes les époques de grandes et rapides transformations économiques et sociales, deux conceptions juridiques, deux systèmes de droit s'affrontent et s'opposent. La lutte même qui se produit sous nos yeux entre deux conceptions concernant les bases et les fondements de notre science montre à l'évidence, que nous nous trouvons à une période de transition. Dans certaines occasions l'ancienne conception, dans d'autres les idées nouvelles prévalent dans les faits. A côté de la reconnaissance des droits individuels par la Conférence de la Haye lorsqu'elle institue une Cour des Prises, une méconnaissance complète de ces mêmes droits par la même conférence lorsque c'est une Cour arbitrale qu'elle projette.

En face des droits accordés aux individus devant les Tribunaux arbitraux-mixtes par les traités de paix, le triomphe de la vieille conception, lors de l'élaboration du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, instituée par le Pacte de la Société des Nations, préambule de ces mêmes traités. La même lutte se poursuit dans la doctrine qui à ce point est en retard sur les faits. De plus en plus cependant c'est la nouvelle doctrine qui gagne du terrain, ses partisans malgré certaines nuances qui les séparent, sont de plus en plus nombreux. Déjà la majorité des auteurs accepte que dans le cas des Tribunaux arbitraux-mixtes nous avons à faire avec des droits reconnus aux individus directement par le Droit international. Une partie notable de la doctrine reconnaît déjà à l'individu la qualité de sujet du Droit international. Une autre tout en croyant que cette reconnaissance n'existe pas encore en droit positif, admet cependant qu'aucun principe ne s'oppose à ce que cela se produise. C'est déjà un progrès

énorme fait par la doctrine. Sauf des cas tout à fait isolés, comme ceux de Heffter, Fioré et quelques autres, la doctrine de tout le ^{xix}^e siècle et du commencement du ^{xx}^e siècle a été unanime à admettre, que l'individu comme le territoire n'est qu'objet du Droit international, qui est par définition un droit entre États.

L'étude historique du rôle de l'individu dans l'arbitrage international à laquelle nous nous sommes livrés dans cette première partie de notre travail nous a montré, que la pratique était très loin de l'absolutisme de la doctrine, qui dans son intransigeance n'a pas tenu compte des nécessités de la vie toujours changeante. La doctrine dominante, comme l'a très justement dit M. Isay est restée au stade de l'absolutisme.

« L'absolutisme a exigé comme base de principe que
 « seul les États peuvent être sujets du droit des gens et
 « que l'individu ne peut être que son objet et non pas son
 « sujet. Dans l'État l'individu a conquis la personnalité
 « juridique. Dans le Droit international, on dit encore :
 « seul l'État est sujet du droit, l'individu objet, mais non
 « son sujet. Les faits qui comme il paraît sont des proches
 « voisins des pensées les ont ici de beaucoup devancées.
 « La théorie des sujets du Droit international vit encore
 « dans la pensée du temps de la guerre de Trente ans »¹.

Notre étude de l'arbitrage a, croyons-nous pleinement confirmé l'opinion de l'éminent juriste allemand. Les faits ont démontré que déjà bien avant 1907 on ne pouvait pas considérer, comme l'a fait la Conférence de la Haye dans sa définition, que nous avons citée au début, l'arbitrage international simplement comme un mode de règlement des litiges entre États. L'individu y a en fait conquis une place importante, une bonne définition conforme à la réalité, ne pouvait pas l'ignorer. Cela est encore beaucoup plus vrai avec les Tribunaux-arbitraux-mixtes d'après guerre qui, il ne faut pas l'oublier, ne sont que des successeurs des Commissions arbitrales très fréquentes au ^{xix}^e siècle. *Ce n'est pas avec les Tribunaux arbitraux mixtes que les individus entrent dans les Tribunaux internationaux. Ils y ont eu leur place et une place importante très longtemps avant.*

1. *op. cit.*, p. 39.

Mais avec les Tribunaux arbitraux-mixtes la discorde entre la théorie traditionnelle et les faits devient tellement éclatante, que cette théorie cesse d'être soutenable. *L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats ou entre un Etat et les ressortissants d'un autre Etat par des juges choisis par ces Etats et sur la base du respect du droit.* C'est à ce complément de la définition donnée par l'art. 37 de la Convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux que nous aboutissons par l'étude du Droit positif de l'arbitrage international. Une autre question, celle-là de *lege ferenda*, s'il est dans l'intérêt de la paix et du bon ordre international que ce soient toujours les États qui interviennent en vue d'instituer un tribunal arbitral international *ad hoc* et de choisir les juges. En Droit positif nous constatons que malgré qu'à différentes occasions, comme nous l'avons montré plus haut, les individus aient collaboré à l'institution de l'arbitrage et au choix des juges, l'intervention étatique fut cependant toujours nécessaire. Même à ce point de vue une évolution se dessine avec les Tribunaux arbitraux-mixtes. La collectivité internationale peut nommer le juge lorsque l'État se refuse de le faire, le tribunal peut fonctionner malgré et même contre la volonté des États. Nous ne sommes qu'au début d'une évolution qui par ses conséquences peut changer la nature même du Droit international. Cette question dépasse cependant les cadres restreints, que nous nous sommes tracés en nous bornant à l'étude des faits et à leur interprétation.

SECTION II

L'INDIVIDU DEVANT LES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

CHAPITRE PREMIER

LA COUR DES PRISES.

La XII^e Convention de la Haye du 18 octobre 1907 relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises présente pour nous un intérêt particulier. Malgré que cette Convention ne fut pas ratifiée, par suite de l'opposition de la Chambre des Lords, son importance théorique soit du point de vue du développement du Droit international en général, soit pour la question qui nous occupe dans cette étude est capitale. C'est pour la première fois dans l'histoire de l'humanité que les représentants de la presque totalité des États qui forment la communauté internationale, sont arrivés à un accord en vue de l'institution d'une Cour internationale, qui pourrait mettre en échec une partie importante de la soi-disant souveraineté, la juridiction nationale. Les quarante-quatre représentants des États réunis à la Haye ont reconnu pour la première fois, que l'individu dans la vie internationale peut avoir ses intérêts propres, qui ne sont pas toujours identiques avec ceux de l'État dont il est le ressortissant. Sur la scène internationale apparaît le particulier, ayant ses intérêts, intérêts que le Droit international reconnaît comme légitimes.

A la première séance de la première Commission de la Conférence, le 22 juin 1907, deux projets en vue de l'institution d'un Tribunal international des prises ont été déposés, par la délégation allemande et par celle de la

Grande-Bretagne. C'est dans le projet allemand qu'apparaît l'idée d'après laquelle le particulier doit avoir accès à la Cour comme partie, indépendamment de son État. L'individu d'après la proposition allemande a un droit propre à défendre, son État n'a aucune prise sur lui, il ne peut ni lui interdire ni à sa place intenter l'action. La proposition allemande¹ :

Art. 13 : « La partie privée devra se faire représenter auprès de la Haute Cour des prises par
« un mandataire ou un fondé de pouvoirs,
« qui pourra être un avocat à une cour d'appel ou à une Cour suprême du territoire
« d'une des parties contractantes ou un professeur de droit à une Haute école d'un de
« ces territoires ».

Art. 15 : « Le droit d'interjeter appel appartient
« à la partie belligérante et à la partie privée ».

Pendant toute la procédure prévue par le projet, il y a égalité absolue entre un État et un individu interjetant appel, sauf que lorsque l'appel émane d'un individu, celui-ci doit déposer une caution en vue des frais de procédure qu'il aura à supporter en cas de perte du procès (art. 30). Pour le Tribunal international l'État seul est un « honnête-homme ».

L'importance de cette idée, que l'individu peut directement saisir un tribunal international, est considérable. Il est bien certain qu'à la Conférence de 1907 où personne n'ose encore toucher au principe sacro-saint de la souveraineté, où on multiplie les adverbess pour qu'il ne puisse pas à un observateur mal-informé paraître, que les États prennent des obligations quelconques, une telle hardiesse peut surprendre au premier abord. D'autant plus, le fait est-il significatif. En admettant le recours direct de l'individu à la Cour à instituer, les États reconnaissent qu'ils agissent contre la théorie et la tradition du Droit international mais conformément aux exigences de la vie, d'accord avec leurs propres intérêts. Marschall et Bieberstein donne deux raisons de cette nouveauté du projet allemand, une

1. Actes et document de la deuxième conférence de la Paix, II, annexe 88° pp. 1071-1075.

raison de bonne entente et de paix entre les États et une autre de commodité pour eux :

« Il nous a paru utile de donner à la procédure devant
« la Cour internationale des prises le caractère d'un litige
« entre le propriétaire du navire ou des biens capturés
« d'une part, et l'État capteur, de l'autre. Cette organisa-
« tion a été choisie pour deux raisons. En mettant dès
« l'abord les contestations concernant les prises maritimes
« dans la voie régulière d'une procédure judiciaire entre
« les parties directement intéressées, on est sûr de prévenir
« bien des conflits que l'exercice des droits du belligérant
« sur mer pourrait faire naître. En outre, l'accès de la Cour
« sera aussi plus facile aux personnes intéressées, et les
« États neutres seront dispensés d'examiner les faits et
« de s'identifier avec les réclamations de leurs sujets »¹.

Et M. Louis Renault dans son remarquable rapport fait à la Conférence ajoute :

« Un des points de divergence qui existaient entre les
« propositions originaires était précisément celui de savoir
« si le droit de saisir la Cour internationale serait réservé
« aux gouvernements ou pourrait être exercé même par
« des particuliers. Pour des motifs divers, spécialement
« *pour mieux sauvegarder les intérêts des particuliers qui*
« *pourraient être compromis par la négligence ou la trop*
« *grande réserve d'un gouvernement neutre et aussi pour*
« *débarrasser le plus possible les chancelleries neutres d'affaires*
« *ennuyeuses*, le recours a été ouvert aux particuliers »

Nous n'avons aucune illusion sur ce point. Ce n'est pas pour la reconnaissance du droit de l'individu qu'un accès à la Cour lui est donné. D'autant plus précieux est pour nous le fait, que même dans une Conférence tellement imbuë de l'idée traditionnelle comme celle de 1907, tous les États reconnaissent qu'il importe à la bonne entente et la paix entre nations, comme à la meilleure administration de la justice dans le monde, que l'individu puisse avoir recours à la juridiction internationale, qu'il soit en mesure d'invoquer contre un État les droits qu'il tient de la loi internationale et faire sanctionner ces droits par un tribunal. Toutes les théories plus ou moins ingénieuses n'y peuvent rien, c'est la vie qui le demande, c'est la conscience

1. *Actes et documents* II, pp. 786-787.

juridique des peuples qui l'exige, c'est une tendance qui serait peut être retardée par certains, comme ce fut le cas pour la C.P.J.I. mais qui est irrésistible¹.

D'ailleurs à la Conférence même, il ne manquait pas de gens opposés à l'accès direct des individus à la Cour. Le projet anglais ne le reconnaît pas, il est tout inspiré par la conception traditionnelle. Seul l'État, dont le ressortissant a été lésé a le droit de recourir à la Cour parce que lui seul « est en cause »² Sir Edward Fry motivant le projet ajoute, que c'est tout à fait logique que devant la Cour à instituer ne puissent intenter des recours que les États, seuls sujets du Droit international.

Le point de vue anglais n'a pas été admis par la Conférence et la délégation britannique elle-même s'est enfin ralliée à l'opinion contraire. Surtout les moyens et petits États insistaient pour que l'accès soit donné directement aux individus. La raison en est très simple, elle est la même qui a permis la création de cette Cour sur des bases contraires à un autre principe sacré du Droit international traditionnel : celui de l'égalité des États. Les petits États se sont rendus compte qu'on appellera à la Cour surtout contre les décisions des tribunaux des grandes puissances maritimes, qui sont le plus souvent les belligérants sur mer, et qui font de beaucoup le plus de prises. Si les États secondaires, très souvent neutres, ne sacrifient pas leur amour propre, ils sacrifieront leurs intérêts réels pour un principe abstrait d'égalité qui en fait, aurait eu pour conséquence le statu quo, c'est-à-dire l'arbitraire des tribunaux des grandes puissances. Or, on n'attache de l'importance aux principes que s'ils sont conformes à l'intérêt. De même il sera trop souvent impossible aux petits États pour des

1. M. Borel, représentant de la Suisse en appuyant le projet allemand dit : «...» Il paraît incontestable, que d'après la tendance du progrès, en matière internationale, tout particulier doit pouvoir obtenir directement de l'étranger la justice qui lui est due, sans que son gouvernement soit obligé d'intervenir pour assurer ce résultat. Le projet allemand me paraît répondre très heureusement à cette idée, puisqu'il assure à tout particulier qui se prétend lésé le recours à la juridiction internationale et n'oblige pas l'État dont il est le ressortissant à engager l'action à sa place ».

2. La proposition de la Grande-Bretagne :

Art. 3 : « La puissance neutre qui est en cause par le fait que son sujet a été atteint par la décision du Tribunal de dernière instance mentionnée dans l'article précédent a le droit de s'adresser à la Cour Permanente afin d'obtenir une nouvelle décision soit par la voie de cassation soit par la voie d'appel ». *Actes et Documents*, II, annexe 83, pp. 1076-77.

raisons politiques d'appeler à la Cour contre une décision d'un tribunal d'une grande puissance, ils préfèrent « se débarrasser des affaires ennuyeuses ». Ils appuyent donc fortement la proposition allemande de donner aux particuliers accès à la Cour.

M. de Bustamante le jurisconsulte bien connu qui représentait son pays, Cuba, à la Conférence propose une formule transitoire :

« Les individus auront accès à la Cour mais leurs États, « s'ils le jugent à propos pourront se substituer à eux, plaidant à leur place. Sous cette forme les dispositions qui nous occupent sont acceptées et constituent les articles 4 et 5 de la Convention ».

L'art. 4 dispose :

« Le recours peut-être exercé :

« 1^o Par une Puissance neutre, si la décision des Tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés ou à celles de ses ressortissants ou s'il est allégué que la capture d'un navire ennemi a eu lieu dans les eaux territoriales de cette Puissance ».

« 2^o Par un particulier neutre, si la décision des Tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés sous réserve toutefois de droit de la Puissance dont il relève de lui interdire accès à la Cour ou d'agir elle-même en ses lieu et place ;

« 3^o Par un particulier relevant de la Puissance ennemie, si la décision des Tribunaux a porté atteinte, à ses propriétés dans les conditions visées à l'article 3-20, à l'exception du cas prévu par l'alinéa b ».

Quels sont exactement les droits que ce texte accorde aux individus ? Première constatation :

Un article d'une Convention internationale donne expressément et directement aux particuliers le droit de saisir la Cour qu'elle institue. Pour nous, c'est un point capital parce qu'il montre toute la fragilité de la théorie d'après laquelle l'individu ne peut avoir aucun droit ni devoir, qui d'écoule directement du Droit international. Les auteurs et les plus illustres sont bien embarrassés lorsqu'ils ont à concilier l'art. 4 de la Convention sur l'établissement d'une Cour internationale des prises avec leurs théories générales. Citons à ce point de vue deux grands maîtres de notre discipline :

M. Triepel dans son cours fait en 1923 à l'Académie de la Haye parlant de la Convention de 1907, s'exprime ainsi ¹ :

« Il est vrai, que le traité international, en ce cas, permet aux particuliers de faire valoir devant la Cour leurs intérêts contre des États étrangers. *Mais à tout prendre et à produire les phrases du traité dans la langue exacte du Droit international*, le traité n'a donné ladite permission qu'à l'État même, dont le particulier lésé par des actes de la guerre maritime est le ressortissant. C'est le gouvernement de cet État qui pourra demander à l'autre gouvernement de répondre devant la Cour internationale à l'appel du particulier ».

Il suffit de lire ces lignes pour voir, que M. Triepel est ici très gêné, il ne sait que faire avec ce malheureux article, qui est la négation de toute sa théorie générale. Ne pouvant pas abandonner sa base théorique, il explique cet article, tant bien que mal, et son explication est en contradiction avec tous les travaux préparatoires et les longues discussions que cette disposition provoqua à la Conférence de la Haye et dont nous avons parlé plus haut. Il n'est pas exact à la lumière de ces discussions de dire que « le traité n'a donné ladite permission (de saisir la Cour) qu'à l'État même dont le particulier lésé par des actes de la guerre maritime est le ressortissant » à moins de forcer les faits pour les mettre en harmonie avec ses théories, ou mieux avec ses axiomes sur la nature du Droit international. En traduisant « les phrases du traité dans la langue exacte du Droit international » ce qui revient à dire de notre conception du Droit international on perd de vue le but de la science, c'est-à-dire l'explication des faits. La considération que M. Triepel invoque, que l'individu ne peut pas obliger l'État qui manque à sa signature de comparaître devant la Cour n'a rien de probant.

Il n'est pas rare, même en droit interne de voir des individus dans l'impossibilité de faire respecter leurs droits, est-ce à dire, que ces droits n'existent point ? M. Triepel lui-même conviendra que le mode de faire respecter un droit violé, le système des sanctions pour obliger un sujet de droit de s'exécuter ne peut pas influencer sur la nature même de ce droit. Son argument porte donc à faux.

1. H. Triepel : Les rapports entre le Droit interne et le Droit international » *Recueil des cours*, p. 81, 1923.

M. Anzilotti de sa part explique l'art. 4 de la Convention sans l'expliquer. Il suffirait de le citer pour démontrer quel embarras cet article lui cause pour le concilier avec sa conception du Droit international.

« Nous croyons, (dit-il), qu'il ne serait pas difficile de « démontrer que les prétendus cas de normes internationales dont les individus seraient destinataires, peuvent « très bien s'expliquer autrement, en parfaite harmonie « avec les prémisses adoptées dans le présent ouvrage ; à « commencer par l'art. 4 de la Convention de la Haye du « 18 octobre 1907, relative à l'institution d'une Cour Internationale des Prises (Convention d'ailleurs non ratifiée) « article tant de fois cité, qui donnait en certains cas aux « particuliers un droit de recours à la Cour¹ ».

M. Anzilotti reconnaît donc que cet article « donnait en certains cas aux particuliers un droit de recours à la Cour ». Malheureusement il n'explique pas comment ce fait « est en parfaite harmonie avec les prémisses » adoptées par lui. La démonstration reste encore à faire, nous regrettons que M. Anzilotti ne l'a pas entreprise et qu'il soit passé à l'opposition de l'art. 4 de la Convention de 1907 avec la disposition du Statut de la C.P.J.I. « A la disposition purement théorique de l'art. 4 de la Convention pour l'institution d'une Cour Internationale des Prises, on peut du reste opposer celle, bien autrement importante qui concerne a nouvelle Cour permanente de J.I. ».

Est-ce une explication que l'art. 4 « est en harmonie avec les prémisses adoptées » il est difficile de le croire.

D'autres conceptions ont été mises en avant pour expliquer ce fait gênant pour la théorie dominante. M. Dounker Curtius² fait appel à la notion de la *représentation*. Ce ne serait que l'État lui-même, qui aurait un intérêt à l'instance, l'individu ne figure devant la Cour que comme son représentant. M. Schücking rejetant cette explication fait remarquer avec justesse, que c'est un véritable bouleversement de la réalité. Comment l'individu lésé n'aurait aucun intérêt tandis que l'État serait le véritable intéressé et la victime ne serait que le représentant de la collectivité

1. D. Anzilotti, *Cours de Droit international*, trad. française de M. Gidel, v. 1, p. 135, Paris, Sirey, 1929.

2. Dounker Curtius, « La Cour internationale des prises », *R.D.I.L.C.* pp. 5-63, 1909.

qui n'est en rien touchée par la prise ? D'ailleurs, cette théorie a contre elle tous les travaux préparatoires de la Convention. Elle ne peut pas être soutenue non plus parce que d'après la Convention ce ne sont, que les États neutres qui peuvent agir à la place des particuliers. Ce droit est refusé aux États ennemis. Or, on ne peut évidemment parler d'une représentation si le représenté ne peut pas devenir maître de l'action lorsqu'il le désire. M. Diéna¹ en combattant aussi cette conception en émet une autre qui croyons-nous avec M. Liszt et M. Schücking n'est pas non plus défendable, si on veut rester logique avec les prémisses de M. Diéna. On serait ici en présence d'une *stipulation pour autrui*. Une stipulation pour autrui suppose trois sujets de droit sur un plan essentiellement égal. Or, d'après la conception même de M. Diéna l'individu n'est pas sujet du droit international comment peut-il dans ce cas parler d'une stipulation pour autrui ?

Beaucoup plus nuancé est la conception que M. Schücking développe dans son ouvrage sur les Conférences de la Haye².

L'individu aurait reçu un droit international direct. D'ailleurs remarque l'auteur avec justesse, il n'y a là rien d'exceptionnel, des droits et devoirs internationaux des individus existent depuis fort longtemps. Il suffit d'après M. Schücking de citer la piraterie, la rupture du blocus, la contrebande etc. pour démontrer que certains devoirs internationaux individuels existent, on ne peut pas en effet imputer ces faits à l'État. D'autre part, la tendance depuis longtemps se manifeste en vue de l'attribution des droits internationaux à l'individu. « Dans beaucoup de cas, chaque particulier pouvait déjà demander aux autorités internes l'application des règles du Droit international, parce que ces règles ont été acceptées par la législation nationale³ ». Il est vrai, que la seule Convention, sans qu'elle soit admise par une loi intérieure ne pouvait accorder des droits qu'à l'État vis-à-vis d'un autre État. Mais cela se comprend facilement, un droit reconnu à l'individu ne lui aurait servi à rien étant donné l'absence

1. Diéna. « L'individu devant l'autorité judiciaire et le Droit international » *R.C.I.D..P.*, pp. 57-76, 1909.

2. Walther Schücking, *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*.

3. Schücking, *op. cit.*, p. 142.

d'un organisme international pour le sanctionner. Cela devint cependant indispensable du moment de la création d'une Cour internationale, ce n'est alors que la possibilité matérielle naquit de sanctionner le Droit individuel reconnu par l'ordre international.

« On a agi à la vérité d'une manière tout à fait conséquente lorsqu'en face des nouvelles possibilités d'invoquer la responsabilité de l'État devant une instance internationale, on a reconnu ce droit à celui qui fut la véritable victime, au particulier¹ ».

Là, où nous ne pouvons cependant pas être d'accord avec l'éminent juriste c'est, lorsqu'il déclare, que malgré cela l'individu n'est pas devenu sujet du Droit international². Il convient, que l'individu a le droit que lui confère la XII^e Convention de la Haye, sans qu'une réception par le Droit interne soit nécessaire. Il ajoute, que ce fut déjà le cas pour les devoirs individuels cités plus haut. Dans un certain sens donc « un indigénat international » de l'individu existe depuis fort longtemps, l'importance du pôle de l'individu pour le Droit international s'est considérablement accrue avec le développement de l'organisation de la communauté internationale et la création des Tribunaux internationaux qui peuvent être utilisés en vue de protection des droits individuels. L'individu ne reçoit cependant, que *certain*s (einzelne) droits et devoirs internationaux, qui ne font pas de lui un sujet du Droit international. La raison en est, que l'individu ne tient pas ses droits d'une force supérieure aux États, mais de leur volonté contractuelle. Une volonté contraire des États contractants pourrait retirer ce droit reconnu à l'individu. S'il en était autrement, s'il y avait une force supérieure à celle des États, le Droit international cesserait d'exister, nous aurions alors « un droit étatique mondial » (Weltstaatsrecht). Voilà la thèse mise en relief avec une ingéniosité incomparable par l'auteur; nous ne pouvons cependant pas l'accepter.

Dire, que le Droit international reconnaît aux individus certains (einzelne) droits et leur impose des obligations, n'est-ce pas affirmer que le titulaire de ces droits et obli-

1. Schücking, *op. cit.*, p. 143.

2. Nous avons déjà rencontré la même opinion pour les tribunaux arbitraux-mixtes voir pp. 56 et suiv.

gations de l'ordre international est sujet de cet ordre ? Quelle est alors, la définition du sujet d'un ordre juridique quelconque, sinon que c'est celui qui a des droits et des obligations découlant de cet ordre ? Comment peut-on parler même de *certain*s droits et obligations individuels internationaux sans par là même reconnaître que l'individu est sujet du Droit international ? Il y a plus. M. Schücking reconnaît, que depuis fort longtemps le Droit international impose aux individus des obligations. Même, si on n'admet pas la théorie de M. Kelsen qu'un ordre juridique est surtout un ordre d'obligations imposées, il est pourtant impossible de dire, que ceux qui sont obligés par les règles d'un ordre ne sont pas ses sujets. A qui alors, les règles s'appliqueront-elles ? Avec cette conception à la vérité nous tombons d'une contradiction dans l'autre. M. Schücking croit sauver son système en affirmant que, parce que ce droit résulte de la volonté des États, qui le peuvent toujours supprimer par une volonté contraire, les individus ne peuvent pas être considérés comme sujets du Droit international. Ce fait incontestable dans la société internationale contemporaine, ne prouve comme nous l'avons dit plus haut¹, qu'une seule chose :

Que ce droit individuel n'est pas un droit subjectif, inné de l'homme parce qu'homme, mais résulte de l'ordre positif. Ce droit n'est pas un droit naturel, en dehors et au dessus de la législation positive mais émane de cette législation c'est-à-dire de la constatation de ceux qui ont compétence d'après le Droit international de le faire. Mais cela ne dit pas et ne peut pas vouloir dire qu'autant que ce droit n'est pas supprimé, il n'est pas un droit. D'ailleurs le même problème se pose en droit interne et personne ne soutient que l'individu ne possède pas des droits parce que le législateur peut à chaque instant les supprimer. L'individu ne pourrait donc avoir des droits que lorsqu'on admet la vieille conception des droits naturels, auxquels le législateur lui-même ne pourrait pas toucher².

En nous permettant de critiquer les célèbres professeurs et en essayant de démontrer qu'ils n'expliquent rien sur ce point qui nous intéresse, parce qu'il est logiquement impossible de concilier le droit reconnu par une convention

1. Voir, *supra*, p. 53.

internationale aux particuliers de saisir directement une Cour instituée par elle, avec leurs théories, leurs « prémisses » que seul les États sont sujets du Droit international, nous ne voulons nullement dire que l'art. 4 soit parfait, et ne mérite pas certaines critiques. D'abord au point de vue du Droit maritime, le particulier relevant d'une Puissance ennemie n'a le droit de recourir à la Cour, que dans des cas nettement limités et non dans tous les cas où sa propriété a été capturée, point sur lequel nous ne pouvons pas insister ici. Mais ce qui est plus intéressant pour nous ce sont les dispositions d'après lesquelles en vertu de l'art. 4 l'individu est d'abord obligé de saisir les tribunaux du capteur et l'État dont il est le ressortissant peut se substituer à lui, ou même lui interdire l'accès de la Cour. La conséquence de ces dispositions est que l'État capteur d'abord, l'État dont l'individu est le ressortissant ensuite, peuvent anéantir pratiquement le droit de l'individu de recourir devant la Cour. L'État belligérant en n'accordant pas aux individus de recours devant ses propres tribunaux de prise, l'aliéna 2 de l'art. 4 statuant :

« Le recours peut être exercé.

« 2^o Par un particulier neutre, si la décision des tribunaux « nationaux a porté atteinte à ses propriétés ». Il faut donc une décision des tribunaux nationaux :

La proposition de la délégation du Brésil appuyée par les petits États tendant, à faire de la Cour un tribunal de première instance n'a pas été admise. D'après donc le texte définitif, un État belligérant qui ne voudrait pas qu'on appelle à la Cour des décisions de ses tribunaux n'aura qu'à ne pas donner aux particuliers lésés, l'accès de leurs propres tribunaux des prises. Il est entendu, que si un État agit de la sorte il ne se mettra peut être pas en contradiction avec les termes formels de la Convention mais, il contreviendra à son esprit et à une règle coutumière traditionnelle du Droit international que « toute prise doit être jugée ». D'autre part, c'est l'État neutre lui-même qui peut rendre inefficace le droit que la Convention reconnaît à l'individu de s'adresser à la Cour, en lui interdisant pour une raison quelconque d'y recourir.

L'article 5 de la Convention reconnaît les mêmes droits

qu'à l'individu lésé lui-même à ses ayants-droit. Il stipule en effet :

Art. 5 : « Le recours peut aussi être exercé, dans
« les mêmes conditions qu'à l'article précédent
« pour les ayants-droit, neutres ou ennemis
« du particulier auquel le recours est accordé,
« et qui sont intervenus devant la juridic-
« tion nationale. Ces ayants-droit peuvent
« exercer individuellement le recours dans la
« mesure de leur droit.
« Il en est de même des ayants-droit, neu-
« tres ou ennemis, de la puissance neutre
« dont la propriété est en cause ».

Cet article lui aussi soulève de nombreuses questions auxquelles nous ne pouvons pas répondre ici. Quels sont les ayants-droit dont parle l'art. 5 ? Sont-ce seulement les héritiers universels ou sont-ce aussi les ayants-droit à titre particulier ?

Les créanciers ou ceux qui ont des droits réels sur le navire ont-ils le droit de saisir la Cour ? *Quid* dans le cas où ces ayants-droit sont des ressortissants de l'État ennemi ? Toutes ces questions qui auraient pu avoir une importance pour notre sujet, si la Convention avait été ratifiée et était entrée en vigueur, n'en ont aucune aujourd'hui. Tout ce que nous pouvons dire de cette Convention et c'est la raison pour laquelle nous avons assez longuement insisté sur elle, c'est que malgré qu'elle soit restée sans vie, elle marque une étape importante vers la reconnaissance d'un droit direct pour l'individu de saisir la justice internationale. Elle démontre que la vie exige cette reconnaissance, qui est, vu son internationalisation de plus en plus grande, dans la logique des choses. Les États eux-mêmes, surtout ceux qui ont le plus besoin de la protection du droit, c'est-à-dire les petits, peuvent y trouver leur compte. De plus, ce droit accordé aux individus est de première importance pour la cause de la paix et pour la bonne entente entre les nations. Au lieu d'avoir un procès tranché par un tribunal impartial entre un particulier et un État étranger, on crée dans la conception traditionnelle un conflit, entre deux États, qui dégénère trop souvent en conflit politique.

CHAPITRE DEUXIÈME : LA COUR DE JUSTICE

CENTRE — AMÉRICAINE.

La deuxième Conférence de la Haye n'est pas arrivée, par suite de l'opposition de certains États secondaires à créer un Tribunal international vraiment permanent, toujours prêt à statuer, en mesure de former une jurisprudence et de contribuer au développement du Droit international. Les États qui s'opposèrent au projet des États-Unis, en vue de la création d'une Cour de Justice arbitrale ont d'ailleurs, croyons-nous, agi à l'encontre de leurs propres intérêts bien compris. Ce sont surtout les faibles qui ont besoin de la protection du droit, ce sont eux qui sont les victimes de la pression et de l'arbitraire des forts. Pour la Cour internationale des Prises cette vérité était tellement évidente, qu'elle a fini par l'emporter. Lorsqu'il s'est au contraire agi non pas d'un tribunal malgré tout, limité à des affaires particulières — les prises maritimes, — mais d'une Cour, qui aurait eu à statuer sur des problèmes généraux et importants, la résistance devint insurmontable. La Cour de Justice arbitrale est restée sur le papier et les États secondaires dont le représentant le plus éloquent fut Ruy Barbosa, le premier délégué du Brésil, pouvaient se féliciter de cette grande victoire, qui les a mis comme auparavant à la grâce des puissants. Mais périclisse la justice, le droit et même les intérêts, pourvu que la fiction soit sauve, la fiction de l'égalité des États. Nous croyons pour notre part, que même pour que le principe de l'égalité des États acquière une valeur quelconque, les États faibles avaient un intérêt primordial dans la réalisation de la Cour projetée. Ce principe en effet, ne peut avoir de sens, que si on le comprend comme l'égalité juridique, égalité devant la justice. Or, pour pouvoir faire valoir cette égalité, il faut avoir un tribunal qui dit le droit, qui statue d'après la justice. Sinon, le principe de l'égalité est une aspiration, un idéal qui n'a aucune valeur pratique. Il est vraiment étonnant de voir qu'en 1907 ceux-mêmes qui étaient les plus chauds partisans de cet idéal, rendent impossible le commencement de sa réalisation.

Les États-Unis n'ont pas abandonné leur projet de

création d'un Tribunal international réellement permanent. Ce qu'ils n'ont pas réussi à réaliser, sur le plan universel, ils ont essayé de le faire sur le plan régional. La même année en 1907 les États-Unis sont en quelque sorte les parrains de la Cour de Justice instituée par une convention de cinq républiques centre-américaines.

Les Républiques de l'Amérique centrale :

Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador ont ensemble, à peu près cinq millions d'habitants. Au cours de leur histoire des tentatives périodiques d'union se sont produites. Ces tentatives ont quelquefois donné des résultats et en 1824 une République des États-Unis de l'Amérique Centrale fut formée. L'expérience en fut très médiocre et après six ans de guerre civile, le général triomphant El Indio Corro, déclara la Fédération dissoute. Depuis lors, le peuple centre-américain s'efforce de reconstituer son unité politique, ses efforts se sont cependant toujours heurtés à des ambitions opposées de ses dirigeants. Au point de vue intérieur en effet, ces Républiques sont la proie de constants révolutions et soulèvements. A plusieurs reprises lorsqu'on a pu espérer que l'unité est proche, un soulèvement dans une des Républiques a remis toutes les tentatives en question. Pourtant la volonté de la population de ces Républiques sœurs de s'unir et de reconstituer la vieille patrie est très forte, cette tendance trouve son expression dans des droits particuliers et même des droits politiques accordés aux citoyens des autres Républiques. A titre d'exemple nous citons l'article 2 de la Constitution du Nicaragua, article qui a d'ailleurs ses correspondants dans les autres Constitutions centre-américaines :

« La souveraineté est une inaliénable, imprescriptible
« et réside essentiellement dans le peuple, dont les fonctionnaires, chargés d'établir la Constitution et les lois,
« tirent leurs pouvoirs. En conséquence, il ne pourra être
« conclu de convention ou de traité qui s'oppose à l'indépendance et à l'intégrité de la nation ou qui affecte de
« façon quelconque sa souveraineté, *sauf ceux visant à*
« *l'union avec une ou plusieurs des Républiques du Centre-*
« *Amérique* ».

Par cette citation nous pouvons nous rendre compte

jusqu'à quel point la communauté de ces républiques est forte. Communauté basée sur une même langue, mêmes institutions, même tradition et ce qui est plus important, un sentiment populaire, « centre-américain ». Il n'y a donc rien d'étonnant que là, on pouvait espérer réaliser ce qui fut impossible à la deuxième Conférence de la Paix pour les pays y représentés. Mais on y est allé, comme nous le verrons, beaucoup plus loin.

En 1907, une guerre éclata entre le Honduras et le Nicaragua ; le Salvador allié du Honduras, se vit obligé de se mêler au conflit. Dès le début, le président Roosevelt est intervenu pour faire cesser les hostilités. Une fois ce but obtenu, il réunit à Washington une Conférence de cinq républiques centre-américaines. De cette Conférence sont sorties plusieurs conventions, qui ont toutes pour but d'assurer la paix sur des bases solides, de combattre les révoltes intérieures et de réserrer les rapports entre les États centre-américains. La troisième de ces conventions établit à Carthago (Costa-Rica) une Cour de Justice centre-américaine, qui formera seule dorénavant l'objet de notre étude.

La Convention du 20 décembre 1907 donne à la Cour, qu'elle institue une compétence très étendue. Les cinq républiques s'engagent à lui « soumettre tous les débats et toutes les controverses qui pourront survenir entre elles, de quelque nature qu'ils soient et quelle que soit leur origine, dans les cas où les chancelleries respectives ne seraient pas arrivées à un accommodement » (art. 1^{er}). La Cour a donc une compétence obligatoire universelle, jamais, si cette disposition est observée, les républiques centre-américaines ne pourront recourir à la force pour résoudre les conflits, quelle que soit leur nature, qui surgiraient entre elles. C'est donc, d'un seul coup l'idéal, qu'on essaye de réaliser. M. Politis parlant dans son livre devenu classique¹, de l'échec de cette Cour dit, que vouloir brûler les étapes et établir de suite une compétence obligatoire et universelle, on risque de reculer au lieu d'avancer. De notre côté nous nous permettons de soutenir que si cette opinion peut être considérée comme juste en elle-même, elle ne peut tirer aucun argument en sa faveur de l'échec de la Cour centre-américaine. Il ne faut, en effet, pas oublier, qu'aux yeux de ses

1. N. Politis, *La Justice internationale*, Paris, Hachette, 1924.

auteurs cette Cour, à part sa fonction judiciaire, avait encore un autre rôle à jouer. Elle fut considérée en quelque sorte, comme une étape vers l'unification de ces États.

Il y a plus. Les auteurs de la Convention du 20 décembre 1907 ont voulu faire de cette Cour un organe, qui avait pour mission d'assurer la stabilité de l'ordre constitutionnel établi, à tel point qu'ils ont ajouté un article annexe, afin que les législateurs puissent l'inscrire dans la Convention au moment où ils la ratifieront. Cet article est ainsi conçu : « La Cour de Justice centre-américaine connaîtra
« aussi des conflits pouvant survenir entre les pouvoirs
« législatifs, exécutifs et judiciaires, et quand, en fait, les
« décisions judiciaires et les résolutions du Congrès National ne seront pas respectées ».

On voit donc bien par là, que les créateurs de la Cour l'ont considéré plutôt comme un instrument contre les révolutions. De plus, ils l'ont conçu comme une Cour, non pas entre les États, mais plutôt entre les régimes politiques présents, qu'elle devait contribuer à maintenir. L'art. 18 de la Convention est tout à fait explicite à cet égard :

« Dans le cas où la forme politique de l'une ou de plusieurs des républiques contractantes viendrait à être
« changée ou modifiée, les fonctions de la Cour de Justice
« centre-américaine *seront suspendues ipso facto* et une conférence sera aussitôt convoquée par les gouvernements
« respectifs pour adapter la constitution de ladite Cour au
« nouvel état de choses ; dans le cas où l'on n'arriverait pas
« à un accord unanime, la présente convention sera tenue
« pour annulée ».

A la lumière de ces citations, nous croyons exacte notre hypothèse que, pour ses auteurs, la Cour avait un rôle politique à jouer, non seulement dans ce sens, que sa compétence étant universelle s'étendait aussi aux litiges d'ordre politique, mais qu'elle était investi d'une mission politique particulière : le maintien des régimes présents. Or, si on se rend compte de ce fait, il devient évident, que la Cour ne pouvait pas jouir de toute l'autorité morale nécessaire à chaque tribunal et surtout à une Cour internationale, dont toute la force est dans cette autorité et dans la conviction de sa parfaite impartialité. De plus, le mode de nomination des juges, élus par les Parlements respectifs, ne pouvait

qu'accroître le caractère politique de la Cour et faire de juges des avocats de leurs États. En plus, la très grande connexité des intérêts de cinq républiques, était de nature d'accroître le caractère politique de la Cour. Dans un tribunal comme la Cour Permanente de Justice Internationale, si même un des juges n'est pas à la hauteur de sa tâche, et se montre plutôt l'avocat de son pays, le fait n'a pas de conséquences graves, étant donné qu'il y a une grande majorité de juges, dont les pays n'ont absolument aucun intérêt dans l'affaire litigieuse. Il en a été forcément autrement dans la Cour centre-américaine. Ici, on peut dire sans exagération, que dans chaque affaire entre deux républiques, toutes les autres étaient intéressées et on pouvait craindre dans ce cas, que tous les juges ne soient au tribunal que les représentants de leurs politiques nationales respectives. (Sur l'attitude des juges des différents États et surtout sur « les oublis » du juge de Honduras, la communication de M. Basdevant dans la *Revue générale de Droit international pub.* 1909, sur « le premier litige porté devant la Cour de Justice Permanente centre-américaine », pp. 99-107). M. Bustamante parlant de l'échec de cette Cour dit très justement¹ :

« Ses arrêts, qui affectaient toujours désagréablement
« l'une d'elles (de nations contractantes), si justes qu'ils
« aient été, créaient des amis et des ennemis et la plaçaient
« (la Cour) entre vainqueurs et vaincus ».

Si donc, la grande communauté d'intérêts sur laquelle nous avons insisté plus haut, était favorable à l'institution d'une Cour munie de compétences très étendues, cette même communauté pouvait être un facteur propre à dénaturer le caractère de cette Cour. Nous croyons de notre part, que l'échec de la Cour est justement dû à cette circonstance et que le Nicaragua par son refus de se soumettre à ses sentences, n'a pas provoqué contre lui un mouvement général de l'opinion, parce que la Cour pouvait être considérée comme une institution politique. Cette expérience à tous égards très instructive, ne peut pas à notre avis être considérée comme prouvant l'impossibilité de l'arbitrage et d'un tribunal à compétences obligatoires parmi les

1. De Bustamante, *La Cour permanente de Justice internationale*, p. 77, 1925.

États, tribunal qui, bien entendu, aurait un caractère strictement judiciaire et qui devrait servir à la justice et au droit et non aux régimes politiques donnés. Un autre enseignement est à tirer de l'expérience centre-américaine. Si, le Nicaragua pouvait sans risque, refuser de se soumettre aux sentences de la Cour c'est parce qu'il était assuré de l'impunité. Il savait très bien, que les autres républiques centre-américaines n'oseraient pas se coaliser contre lui, pour lui imposer par la force la sentence de la Cour, parce que l'attitude du Nicaragua avait l'approbation de Washington¹. La Justice internationale ne peut vivre, que si elle se place sous les auspices du droit et de la conscience juridique universelle et non pas sous la tutelle d'un fort, qui obéit trop souvent à ses intérêts immédiats, dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'ils ne sont pas toujours conformes à la justice et au droit.

L'expérience centre-américaine a d'autre part, pour l'étude particulière que nous poursuivons ici, une importance capitale. C'est pour la première fois dans l'histoire qu'un individu peut directement saisir un tribunal international contre un État étranger. La Cour des Prises a déjà reconnu ce droit au particulier. Mais d'abord, cette Cour avait une compétence qui ne visait qu'un objet bien limité — les prises — et qui n'avait à fonctionner que pendant la guerre, époque heureusement exceptionnelle. Malgré la grande importance théorique de cette reconnaissance, il ne faut pas oublier que cette Cour n'a jamais vu le jour. Pour la Cour que nous étudions maintenant, il en va tout autrement. Cette Cour est devenue une réalité et étant donné sa compétence universelle, l'individu pouvait dans tous les cas où il se croyait lésé par un État centre-américain, autre que le sien, citer directement cet État devant la Cour. Quels sont exactement les droits reconnus aux individus ? Comment doivent-ils les faire valoir ?

1. « Si on ajoute... la situation politique spéciale des républiques centre-américaines vis-à-vis d'une autre grande nation du même continent, que toutes ne jugent pas de la même manière et qui fait voir aux unes comme un grand péril ce que d'autres acceptent comme une nécessité, ou comme un avantage, et un nouvel écueil que la Cour ne put éviter dans la dernière partie de sa vie se révèle immédiatement au spectateur (Bustamante, *op. cit.*, p. 78).

Quelles furent les affaires privées qui ont été soumises à la Cour ? Voilà des questions sur lesquelles nous aurons à insister dans les lignes qui suivent.

1. *Droits reconnus aux individus.*

La Convention du 20 décembre 1907 entre les cinq républiques centre-américaines, qui crée la Cour stipule dans son art. 2 : « Cette Cour connaîtra également des débats
« engagés par les sujets d'un pays de l'Amérique Centrale
« contre l'un des autres gouvernements contractants pour
« violation de traités ou conventions et les autres cas de
« caractère international, que leur gouvernement soutienne
« ou non la dite réclamation, et dans le cas où l'on ait épuisé
« les recours que les lois du pays accordent contre une telle
« violation ou qu'il soit prouvé qu'il y a déni de justice ».

Cet article que nous nous sommes permis de citer *in extenso* présente une importance capitale pour notre étude. Comme le dit M. Eyma dans sa thèse sur la Cour de Justice centre-américaine¹, « l'octroi aux particuliers de la faculté
« de citer en justice les gouvernements qui violent leurs
« droits constituait une véritable innovation dans le développement de l'arbitrage international, qui n'a jamais été
« poussé aussi loin, même de nos jours ».

Pour que l'individu puisse porter plainte contre un gouvernement contractant devant la Cour, il faut d'après l'art. 2 qu'il remplisse deux conditions. La première c'est qu'il soit sujet d'un pays de l'Amérique-Centrale, la seconde qu'il ait épuisé toutes les voies légales que les lois du pays lui accordent, ou qu'il y ait déni de justice.

D'après M. Wehberg, même un litige entre un individu appartenant à un autre État que de l'Amérique-Centrale aurait pu être porté devant la Cour à condition, qu'un Centre-Américain ait agi comme cessionnaire de cet individu. Pour notre part, nous ne partageons pas la même opinion. D'abord, comme le remarque dans son magistral livre M. Lamasch¹, les termes mêmes de l'art. 2 s'opposent à une telle interprétation. L'art. 2 parle en effet « des débats engagés par les sujets d'un pays de l'Amérique Centrale » ce qui à notre avis doit être interprété, comme ne visant

1. Jean Eyma, *La Cour de Justice centre-américaine*, Thèse, Poitiers, 1928

2. *Op. cit.*, p. 9.

que des affaires concernant les Centre-Américains. Il est incontestable que, les auteurs de cet article l'ont compris de cette façon. D'ailleurs, si on admet l'opinion de M. Wehberg des fraudes innombrables sont à redouter et on serait arrivé par ce moyen détourné à un pouvoir accordé pratiquement à tous les individus, de quelque nationalité qu'ils soient, de citer devant la Cour les pays, centre américains. La fraude eût consisté à substituer un cessionnaire centre-américain plus ou moins fictif. A notre avis donc ce n'est qu'un citoyen centre-américain qui ne tient son droit que de lui-même ou éventuellement d'un autre Centre-Américain qui peut intenter une action contre un gouvernement contractant.

La Cour de justice centre-américaine n'est qu'une Cour d'appel contre les décisions en dernière instance de tribunaux nationaux de l'État en cause. L'individu est obligé avant de pouvoir porter son action contre un gouvernement étranger devant la Cour d'épuiser « les recours que les lois du pays accordent ». C'est à notre avis très raisonnable. Nous connaissons bien les critiques adressées à un tel système qui entraîne un retard très fâcheux dans la solution du conflit. Mais pour le moment, il faut compter avec les réalités, il est préférable que les tribunaux nationaux disent d'abord le droit. A moins qu'il y ait déni de justice, cas aussi prévu par l'art. 2 de la convention. La question du déni de justice est particulièrement importante pour notre étude, elle soulève de problèmes multiples qui dépassent de beaucoup le sujet particulier dont nous nous occupons pour le moment, la Cour de Justice centre-américaine, Pour le moment bornons-nous à constater que l'art. 2 de la convention du 20 décembre 1907 accorde à l'individu, dans le cas où le déni de justice est prouvé le droit d'accès à la Cour.

Les deux conditions dont nous venons de parler, c'est-à-dire l'individu étant citoyen centre-américain ayant épuisé les moyens légaux à lui accordés par la législation nationale où le déni de justice prouvé étant remplies, le particulier peut porter une plainte contre un gouvernement contractant autre que le sien. A ce point, la Convention est dans l'esprit traditionnel, l'individu peut être victime de l'arbi-

traire du moment que c'est son Gouvernement qui en est l'auteur il ne peut pas se plaindre. Aussi cette conception commence comme nous le verrons, à perdre du terrain. Quoiqu'il en soit, le droit reconnu à l'individu par cette convention est capital. Il n'a plus à demander la protection de son Gouvernement qui, suivant son intérêt politique se souciera ou ne s'occupera pas des intérêts individuels.

Le Gouvernement ne peut ni prendre en main quand il le désire l'affaire du particulier, ni lui interdire l'accès de la Cour. L'art. 2 ne laisse subsister aucun doute sur ce point en déclarant, que les individus ont un accès direct à la Cour « que leur Gouvernement soutienne ou non la dite réclamation ». Toutes les théories qui ne voient, dans le fait de la reconnaissance à l'individu d'un accès direct qu'une « délégation » tombent par là-même. Si même pour la Cour des Prises elles ne pouvaient pas être soutenues, lorsqu'il s'agit de la Cour centre-américaine ces différentes théories ne peuvent même pas être sérieusement énoncées, l'individu pouvant faire valoir ses droits contre la volonté de son Gouvernement. Or, si le mot délégation veut dire quelque chose il implique que celui qui délègue peut se substituer à l'action de son délégué et agir à sa place.

Quel doit être le droit, violé par un Gouvernement étranger, pour que l'individu puisse s'en plaindre devant la Cour ? L'art. 2 répond à cet effet, qu'il faut qu'il y ait « violation des traités ou conventions et des autres cas de caractère international ». Cette disposition est très importante non pas seulement pour l'espèce particulière que nous étudions maintenant, mais pour notre étude tout entière. *Nous sommes ici en présence d'un texte du Droit International positif, reconnaissant que les traités et conventions ne créent pas seulement des droits et obligations pour les gouvernements contractants mais instituent aussi des droits pour les citoyens de ces pays.* Si, en effet, l'individu a le pouvoir de réclamer devant la Cour contre les violations « des traités ou conventions, n'est-ce pas à dire, qu'un État en signant une convention s'engage non seulement à l'égard du gouvernement co-signataire, mais prend l'obligation de respecter cette convention vis-à-vis de tous les nationaux de l'autre État ? Cette obligation n'est pas seulement morale, c'est une obligation juridique parfaite munie d'une sanction —

le recours à la Cour. Les conséquences théoriques et pratiques d'une telle révolution dans le droit des gens sont incalculables. Ce droit devient pareil à tous les autres, il se libère par là, de la politique pour laquelle il ne fut qu'un procédé lorsqu'on ne voulait pas ou on ne pouvait pas faire la guerre.

L'art. 3 de la Convention donne à la Cour à côté de la compétence obligatoire très étendue, dont nous venons de parler, une compétence facultative pour les affaires que les parties lui soumettront d'un commun accord. A la lecture de ce texte une difficulté se présente qui, à notre connaissance, n'a pas été aperçue par les auteurs. Le texte pouvait en effet faire croire que seul un accord entre les Gouvernements peut donner compétence à la Cour, et qu'un accord entre un Gouvernement et un particulier ne pourrait pas produire cet effet. L'article parle « des affaires soit qu'elle s'élèvent entre deux ou plusieurs d'entre eux (Gouvernements) ou entre l'un des dits Gouvernements et des particuliers » mais « que les Gouvernements lui (à la Cour) soumettront d'un commun accord ».

Il est certain, que les auteurs ont voulu dire autre chose que ce texte littéralement interprété les fait dire. Ils ont certainement voulu que la compétence facultative de la Cour soit de la même étendue et nature que sa compétence obligatoire et que dans l'un comme dans l'autre cas l'individu puisse directement, sans avoir besoin de recourir à la protection gouvernementale, faire valoir ses droits. Quoiqu'il en soit le texte est assez explicite et si, le cas s'était présenté, la Cour aurait été bien embarrassée d'en donner une interprétation conforme à la fois à sa lettre et au désir certain de ses auteurs. D'après la lettre de l'article en cas de différend entre un particulier et un Gouvernement étranger pour lequel la Cour n'est pas obligatoirement compétente parce qu'il ne s'agit pas d'une « violation de traités ou conventions et des autres cas de caractère international », le particulier aurait été obligé de demander à son Gouvernement de conclure l'accord avec l'autre Gouvernement pour soumettre l'affaire à la Cour. Un accord intervenu entre le particulier intéressé et le Gouvernement étranger n'aurait pas suffi pour saisir la Cour. Il est sûr, que la rédaction de l'article, ici trahit la pensée de ses auteurs. S'il en était au-

trement une autre phrase du même article deviendrait incompréhensible et inutile. On n'aurait pas mentionné qu'un accord des Gouvernements peut soumettre à la Cour des affaires « entre l'un des dits Gouvernements et des particuliers » étant donné que d'après le droit commun un État non seulement peut, mais a le devoir de protéger son national éventuellement en concluant un compromis pour soumettre l'affaire à un Tribunal. Tous les États ont considéré cela comme tout à fait légitime, la plupart des arbitrages ont en pratique porté sur des affaires privées. Si, on interprète donc le texte à la lettre, la dernière phrase de l'article devient tout à fait inutile. A moins qu'on ne veuille pas dire que ce texte est conforme, non pas au droit reconnu mais, comme nous l'avons vu précédemment en parlant de l'arbitrage, à la pratique arbitrale. L'État conclut l'accord mais la véritable partie devant le Tribunal arbitral est l'intéressé. La Cour centre-américaine lorsqu'elle statue d'après sa compétence facultative n'est en effet, qu'un arbitre qui nécessite pour chaque cas particulier un accord spécial. On pourrait donc dire que l'art. 3 ne fait que régulariser, légaliser en quelque sorte la pratique arbitrale de son temps. Ce fait cependant n'a rien de certain, étant donné que la question ne s'est jamais posée devant la Cour pendant sa courte existence et que telle ne fut probablement pas l'intention de ses auteurs.

2. *La Procédure devant la Cour.*

La procédure établie devant la Cour est assez simple. La demande doit contenir tous les points de droit et de fait relatifs à l'affaire et toutes les preuves pertinents (art. 14). La demande est communiquée par la Cour, au gouvernement, au particulier intéressé et l'invite à présenter sa réponse dans un délai qui ne peut pas dépasser soixante jours. Ce délai écoulé sans réponse, la Cour requiert le défendeur de répondre dans un autre délai de vingt jours. Ce délai passé, la Cour statue même par défaut, la sentence étant prononcée dans les trente jours (art. 16). Chacun des Gouvernements ou des particuliers intéressés dans une affaire soumise à la Cour a le droit de se faire représenter devant elle par une personne ayant sa confiance pour la défense de ses droits (art. 17). La Convention prévoit aussi certaines

mesures provisoires de procédure, la majorité exigée pour la validité de la sentence, etc... Ce qui nous intéresse ici, c'est le fait que pendant toute la procédure il n'y a aucune différence entre les parties, qu'elles soient des États ou des particuliers. Les particuliers sont absolument sur le même plan que les États, les délais sont les mêmes, les preuves à présenter les mêmes, les possibilités de défendre ses droits identiques.

3. *Les affaires soumises à la Cour.*

Le premier litige que la Cour a connu fut soulevé par le gouvernement de Honduras contre le Guatemala et le Salvador. La Cour a obtenu dans cette affaire un plein succès et a réussi à maintenir la paix qui menaçait d'être troublée dans l'Amérique-Centrale. Déjà dans cette affaire on voit la Cour prendre des initiatives auxquelles ne l'autorisait nullement son statut.

Par la suite cinq instances furent engagées par des particuliers contre divers Gouvernements. Ces affaires n'ont aucune importance pour notre sujet. Toutes ont été déclarées par la Cour irrecevables, soit par vice de forme soit par non épuisement des moyens légaux, offerts par la législation intérieure. La Cour, par conséquent n'a pas eu pendant sa courte existence à juger au fond une affaire entre particulier et Gouvernement. Les jugements sur la recevabilité que la Cour a émise sont très fortement motivés et méritent une entière approbation. Malgré cette maigre activité de la Cour concernant les droits individuels deux auteurs américains ont prétendu que la reconnaissance à l'individu du droit d'accès à la Cour était une des causes de son échec. Nous croyons, que cela ne correspond pas entièrement à la réalité des choses. Il est vrai, comme M. Bustamante le fait remarquer que : « Les partis nationaux dans leurs luttes pas toujours modérées, veulent se servir de la justice par l'intermédiaire d'individualités plaignants, comme d'une arme contre le pouvoir¹ ».

Si, d'autre part, nous sommes d'accord avec M. Guani, que la pratique a montré une lacune dans la Convention du fait qu'elle n'a pas « tenu compte des abus notoires de dif-

2. De Bustamante, *La Cour permanente de Justice internationale*, p. 78.

férentes sortes, mêmes politiques¹ qui peuvent se produire par suite de la reconnaissance d'un droit d'accès direct à l'individu, nous ne pouvons pas admettre que ce fût une cause importante de l'échec de la Cour².

Une raison beaucoup plus importante fut celle que les forts, qui ont pu empêcher la Cour de sombrer se sont aperçus que la justice n'est pas toujours conforme à leurs intérêts, ils préférèrent donc supprimer l'organe devenu gênant parce que juste, au lieu de renoncer à l'intérêt immédiat. L'expérience centre-américaine a démontré que la justice internationale pour être digne de ce nom doit être universelle et non régionale et limitée. Ce sont tous les États qui doivent y être soumis et non pas certains d'entre eux seulement. La vie moderne devenant une vie universelle exige une justice mondiale. Si un accès direct devait être accordé aux individus, certaines précautions seraient à prendre pour que des abus pareils à ceux qui se sont produits dans la Cour centre-américaine ne puissent plus avoir lieu. Des peines contre ceux qui introduisent des requêtes purement vexatoires nous paraissent en mesure de parer efficacement à ces abus.

CHAPITRE III

LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE ET L'INDIVIDU.

En 1907, on n'est pas arrivé à créer un Tribunal international digne de ce nom. Les idées de la souveraineté et de l'égalité des États étaient encore tellement ancrées dans les

1. Guani, « La solidarité internationale dans l'Amérique latine », *Recueil des cours de la Haye*, VI, p. 322, 1925.

2. M. Guani donne les raisons suivantes de l'échec de la Cour :

« 1. La limitation de la Cour à un nombre très réduit de pays ; par conséquent caractère strictement régional et pas grande autorité.

« 2. Le fait d'avoir ouvert ce Tribunal aux causes des particuliers contre les gouvernements, mélangeant ainsi les intérêts privés et les intérêts d'ordre international, sans avoir tenu compte des abus notoires de différentes sortes, même politiques, que les premiers peuvent occasionner lorsqu'ils ont accès à la juridiction des seconds ».

« 3. Le court délai de durée de fonctionnement prévu. Les mécontents ont cherché à affaiblir la Cour en vue de sa prochaine disparition.

« 4. Le fait de vouloir étendre dans une région l'attribution de la Cour à toutes sortes de litiges, malgré que le développement de la Justice Internationale dans le monde se trouve dans un état beaucoup plus modeste ».

esprits d'hommes politiques que l'institution d'un Tribunal international s'est heurtée à des difficultés insurmontables. Si la Cour d'Arbitrage dite « permanente » de 1899 était « un fantôme » d'un Tribunal international, la Cour de Justice arbitrale de 1907, est restée un tribunal mort-né.

En effet, l'ingéniosité de certains délégués de la deuxième Conférence de la Paix suffisante pour dresser des obstacles et couvrir leurs intérêts quelquefois inavouables, sous de belles phrases sur la Paix et la Justice, n'a pourtant pas suffi à faire vivre un tribunal sans juges.

Il fallait attendre la fin de la guerre mondiale pour que le rêve des plus nobles esprits de plusieurs siècles reçoive un commencement de réalisation. La force de l'opinion publique, se rendant compte à quels résultats mène l'anarchie internationale, est devenue telle, que les gouvernants, bon gré, mal gré, furent obligés de s'incliner. C'est alors, que naît l'essai de l'organisation du monde sous la forme de la S.D.N. et son corollaire, la véritable juridiction internationale, la Cour Permanente de Justice Internationale. Cette Cour, il est vrai, est loin de correspondre à l'idéal préconisé par tant de grands philosophes, penseurs et hommes de cœur appartenant à toutes les nationalités, c'est cependant un commencement qui crée de l'espoir.

L'art. 14 du Pacte de la S.D.N. charge le Conseil de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale qui sera ensuite soumis aux membres de la Société¹. Le Conseil a de suite compris l'importance de cette tâche et, constitué en janvier 1920 il s'empressa d'instituer en juin de la même année un Comité de juristes de grande réputation, appartenant à dix nationalités et représentant les principaux systèmes juridiques, comme les principales formes de civilisation. Ce Comité appelé dans la littérature, à cause de son nombre, « le Comité des Dix » a été chargé d'élaborer un avant-projet, en tenant compte des divers projets existants et émanant, soit de divers gouvernements, soit de différentes organisations privées, soit enfin de juris-

1. L'art. 14 du Pacte est ainsi conçu :

« Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice internationale, et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs, sur tout différend, en tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

consultes isolés. Dans un délai très court, le Comité présenta son avant-projet qui remanié successivement par le Conseil et l'Assemblée devint le Statut de la plus haute juridiction du monde.

Le Comité des Dix a voulu faire plutôt solide que grand. Fort des expériences précédentes, il a cherché à innover le moins possible, pour ne pas créer une œuvre hardie, mais qui resterait sur le papier. On peut donc dire sans exagération et sans vouloir par là critiquer le Comité, qu'il a éliminé de propos délibéré toutes les nouvelles théories, qui ne lui semblaient pas encore assez solides et pour lesquelles il pouvait craindre qu'elles ne seraient pas acceptées par tous les États. D'ailleurs, il s'est rendu compte que le progrès du droit est le plus sûr par le juge une fois créé. Le juge a toujours précédé la loi, l'important c'est que le juge existe. Le créer fut la tâche essentielle des Dix.

Si on se rend compte de cette prudence excessive pour certains, mais pourtant nécessaire, du Comité des Dix, on comprend qu'aussi dans le problème qui nous occupe dans la présente étude, il n'a rien innové. Au contraire, on pourrait même dire avec justesse que son texte ne correspondant plus aux nécessités de la vie moderne était plutôt de nature à freiner la marche vers la reconnaissance des droits internationaux à l'individu. Mais la réalité est plus forte que tous les textes juridiques et la Cour elle-même, comme nous le verrons, a été obligée de se montrer dans sa jurisprudence de plus en plus libérale. Les progrès sont déjà importants malgré la courte existence de la Cour. L'aboutissement serait un accès direct de l'individu et sans intermédiaire de son État à la juridiction de la Cour. Cet accès cependant ne peut se réaliser sans une refonte profonde du Statut. La question reste cependant à savoir, si une telle réforme devrait être accomplie, ou ne vaudrait-il pas mieux créer pour les litiges entre États et particuliers un Tribunal spécial.

Les discussions du Comité des Dix, les règles sur la compétence de la Cour et enfin sa jurisprudence ont mis en relief l'importance de notre problème. On peut dire que c'est aujourd'hui une des questions des plus « actuelles » du Droit international.

Les discussions au Comité des Dix.

Les discussions très animées¹ qui se sont produites au Comité des Dix, quant à la question de savoir si les particuliers seront aussi des justiciables de la Cour, ont une importance considérable tant au point de vue théorique, que pratique. L'autorité qui s'attache aux membres de ce Comité et les opinions y exprimées sont de nature à confirmer notre appréciation. Les deux thèses, la traditionnelle et celle qu'on pourrait appeler la thèse moderne s'y sont nettement affrontées. La dernière n'a été représentée que par deux jurisconsultes, M. Loder, et en partie M. de Lapradelle. Si la thèse traditionnelle a triomphé, cela ne préjuge, comme l'a expressément déclaré dans son rapport M. de Lapradelle, nullement l'avenir et le développement futur du droit des gens². Les Dix ont seulement pensé qu'il serait inopportun d'accorder une telle compétence à *cette Cour*. Le principe reste donc entier, sur lui le Comité n'a nullement voulu se prononcer.

Dans le questionnaire³ que le président du Comité le baron Descamps a rédigé comme base de discussion sur la compétence de la Cour, la première question est ainsi formulée :

« La Cour constituera-t-elle essentiellement une juridiction entre États, ou sa compétence s'étendra-t-elle à des litiges concernant des particuliers ? Dans quelles conditions ce dernier cas pourrait-il éventuellement se produire ? »

Voilà donc le problème nettement posé. D'abord la question de principe à savoir, si en général, soit des personnes morales autres que les États, soit les individus pourraient être admis devant la Cour. En cas de réponse affirmative, une question subsidiaire, dans quelles conditions, pour quelles affaires cela serait-il possible ?

Les projets antérieurs de Cour de Justice Internationale soumis au Comité des Dix⁴ sont en très grand désaccord sur cette question. Il nous est impossible, sans grossir démesurément cette étude de les passer toutes en revue.

1. Cour Permanente de Justice Internationale; Comité Consultatif des juristes; Procès-verbaux des séances du Comité, pp. 204-217.

2. Rapport de M. de Lapradelle, *op. cit.*, annexe n° 1, p. 723.

3. *Op. cit.*, annexe n° 1, p. 218.

4. Cour Permanente de Justice internationale, *Comité consultatif des juristes, Documents présentés au Comité relatifs à des projets déjà existants pour l'établissement d'une Cour Permanente de Justice Internationale*.

Nous nous permettrons seulement d'en citer trois : deux projets officiels du Gouvernement allemand et celui des Pays-Bas et un projet privé, celui de l'Union interparlementaire.

Le projet allemand relatif à la création d'une Société des Nations présenté par la Délégation allemande à la Conférence de la Paix ¹ prévoit une Cour de Justice Internationale dont la compétence serait :

Art. 31. La Cour de Justice Internationale, en dehors des différends entre États connaît :

« Des plaintes adressées par des *particuliers contre les États et les gouvernants* de ces États, lorsque les tribunaux de ces États se sont déclarés incompétents ². »

Pour bien saisir l'importance de cette compétence prévue par le projet, il faut remarquer que le projet prévoit une compétence obligatoire de la Cour pour tous les différends d'ordre juridique (art. 30) et que la Cour pourrait statuer non pas seulement d'après le droit conventionnel et coutumiers, mais aussi d'après des principes généraux de droit et d'équité (art. 35). De la combinaison de ces trois articles, résulte donc que l'individu pourrait citer unilatéralement un État devant la Cour pour ses différends, qui sont pratiquement tous d'ordre juridique, et la Cour aurait en plus le pouvoir de statuer en équité, lorsque comme il est fréquent dans l'ordre international, il n'y a pas de règles juridiques sur la question. Nous signalons encore une particularité de ce projet, la différence qu'il établit entre l'État et les gouvernants de l'État ³. L'individu peut citer tantôt le premier, tantôt les derniers devant la Cour.

« Le projet de règlement relatif à l'établissement de la Cour Permanente de Justice Internationale, visé à l'art. 14 du Pacte de la S.D.N. » présenté par le Gouvernement néerlandais se distingue surtout par la minutieuse réglementation de la procédure dans les litiges entre États et particuliers ou entre particuliers de nationalités différentes. Le principe est énoncé aux art. 20 et 21 ⁴, ainsi conçus :

1. *Op. cit.*, p. 124 et suiv.

2. *Op. cit.*, p. 126.

3. L'importance de cette question, sur laquelle nous ne pouvons pas insister ici, est considérable. Le projet allemand tout en admettant la citation de l'État, personne morale, devant la Cour prévoit une responsabilité propre des gouvernants.

4. *Op. cit.*, 284.

Art. 20. « L'accès de la Cour, ainsi que l'accès de sa délégation (prévue par le projet pour une procédure sommaire) n'est ouverte qu'aux membres de la S.D.N. et à leurs ressortissants ».

Art. 21. « Outre la compétence prévue à l'art. 14 du Pacte de la S.D.N., la Cour est compétente pour des conflits juridiques, soit entre États, *soit entre un État et le ressortissant d'un autre État*, soit entre des ressortissants d'États différents, qui sont portés devant elle en vertu d'un traité ou d'un accord spécial, soit entre États, *soit entre un État et le ressortissant d'un autre État* ».

De plus, l'art. 56 prévoit que le particulier pourrait se faire représenter par un avocat et tout un paragraphe comportant 24 articles traite « De la procédure pour les conflits juridiques entre un État et un particulier ou entre plusieurs particuliers » (§ 3 du tit. 2, art. 54-77).

A part de nombreuses particularités, ce projet en comporte une, sur laquelle nous voudrions attirer particulièrement l'attention. L'individu non seulement se voit accordé le droit d'accès devant la Cour, mais son accord avec l'État étranger suffit, pour que la Cour devienne compétente. L'État national du particulier, non seulement n'a pas à intervenir devant la Cour pour protéger les droits de son ressortissant, mais il est même dispensé de conclure le compromis. Le compromis s'établit directement entre les deux intéressés, c'est-à-dire entre l'État étranger et l'individu.

« Le projet de convention relatif à l'établissement d'une Cour Internationale de Justice » rapporté par M. La Fontaine au nom de la Commission spéciale de l'Union interparlementaire¹ indique déjà clairement dans son préambule la compétence de la Cour : « Animés du désir d'assurer d'une manière permanente, le règlement des différends de nature juridique, qui peuvent s'élever entre les Puissances contractantes, ou *entre une de ces Puissances et des ressortissants d'une autre de ces Puissances*, ou entre des ressortissants des Puissances différentes ». L'art. 2 de de projet de convention prévoit que la Cour sera compétente « pour les conflits entre personnes privées et États étrangers (concessions, travaux publics, etc...), relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles ».

1. *Op. cit.*, pp. 334 et suiv.

Nous avons signalé ce projet, qui par ailleurs est intégralement emprunté au projet de Cour de Justice arbitrale adopté en 1907 pour montrer, que justement sur le problème qui nous occupe une organisation aussi importante que l'Union interparlementaire a cru devoir innover.

Après ce trop bref aperçu des projets antérieurs soumis au Comité des Dix, revenons aux discussions au sein de ce Comité. Nous rappelons que les Dix ont été saisis du problème par la première question du questionnaire de leur président.

Une très forte opposition contre la reconnaissance d'un accès direct aux individus devant la Cour s'est manifestée au sein du Comité. Des objections très nombreuses ont été soulevées, que nous, pour la clarté de l'exposé rangerons en trois groupes :

1^o Objections fondées sur la nature du Droit international ;

2^o Arguments tirés du Droit interne, surtout du Droit constitutionnel ;

3^o Des considérations basées sur des raisons pratiques.

1^o Comme on pouvait s'y attendre, le principe de la souveraineté des États, a été mis en avant. M. Root, le membre américain du Comité déclare, par exemple, qu'accorder un accès direct aux particuliers, c'est aller contre la souveraineté des États qui ne permet pas qu'ils soient cités devant un juge sans leur consentement¹. Sans vouloir entrer à cette place dans des considérations étendues, nous croyons ne pas pouvoir comprendre cette objection. M. Root nous semble faire ici allusion à la conception de la souveraineté absolue, qui n'est presque plus soutenue aujourd'hui. La notion de souveraineté ainsi comprise serait incompatible avec le Droit international en général, ce serait non pas une notion de droit mais au contraire une conception anti-juridique. Il y a plus. L'objection de M. Root, porte à faux non pas seulement sur le terrain des principes mais aussi dans le cas précis en question. Il soutient en effet que le principe de souveraineté s'oppose à ce que les États soient cités sans leur consentement devant un juge international.

1. *Op. cit.*, p. 207.

Or, ici, il s'agit justement d'établir une Cour sur le consentement des États.

La seconde objection de principe a été surtout exprimée par M. Ricci Busatti, membre italien du Comité. « Les particuliers ne sont pas sujets du Droit international, et c'est *exclusivement* dans le domaine de ce droit que la Cour est appelée à fonctionner ¹. » M. Busatti évidemment ne se doutait point, que malgré le triomphe de son opinion lors de la rédaction du statut, les réalités obligeraient la Cour de déclarer neuf ans plus tard par ses arrêts nos 14 et 15 que ce n'est pas exclusivement » dans le domaine du Droit international qu'elle est appelée à fonctionner et infirmer ainsi d'une manière éclatante son objection. Quant à la question de savoir si les individus sont sujets du Droit international, nous croyons inutile d'insister ici sur ce problème, qui est le point central de notre étude. Ce n'est qu'après avoir parcouru toute la pratique, que nous pourrons répondre à la question.

2° Un autre argument de l'ordre du Droit interne, surtout constitutionnel a été mis en avant. Lord Philimore, membre anglais du Comité objecte :

« Le Droit municipal, selon les pays, donne ou ne donne pas aux particuliers le droit de citer l'État en justice. Si ce droit n'existe pas, il est inadmissible qu'il soit introduit par le chemin détourné d'une juridiction internationale ». Et plus loin Lord Philimore, parlant du déni de justice déclare que l'étranger doit accepter les mêmes risques que les ressortissants mêmes de l'État ³.

Voilà la thèse. Étant donné, que certaines législations ne reconnaissent pas aux particuliers le droit de citer l'État devant des tribunaux internes de cet État, ce serait créer un privilège tout à fait injuste au profit des étrangers que leur donner ce pouvoir devant des tribunaux internationaux. Cette thèse arrive donc à dire que le plus que l'étranger puisse demander, c'est l'égalité juridique avec le ressortissant de l'État. Il ne peut jamais aspirer à plus. En principe cette théorie est exacte, mais parce qu'on suppose

1. Voir, *op. cité*, p. 208.

2. *Op. cit.*, p. 206.

3. *Op. cit.*, p. 214.

que le traitement fait par l'État à ses ressortissants est au moins conforme au minimum exigé par le Droit international. Ce n'est pas le Droit interne qui décide, c'est le Droit international qui est ici applicable. Tout ce que le Droit interne peut faire, c'est accorder plus, jamais cependant moins du minimum exigé par le droit des gens. Le prétendu privilège existe même dans la théorie traditionnelle. Si les gouvernants se comportaient contrairement au droit, les ressortissants ne pouvaient pas se défendre, au contraire l'étranger pouvait demander la protection diplomatique de son État, qui s'il le croyait bon, prenait l'affaire en main. La question est donc mal posée. En accordant l'accès direct aux particuliers étrangers, on ne crée pas de privilège, on fait seulement passer dans le domaine du droit ce qui était avant dans le domaine de l'arbitraire gouvernemental, qui suivant ses intérêts politiques, prenait ou ne prenait pas en main la protection des intérêts de ses ressortissants lésés¹.

3^o Cela nous amène à parler du troisième groupe d'arguments invoqués contre la reconnaissance aux individus du droit d'accès à la Cour. Ce sont des considérations d'opportunité. En premier lieu, l'argument qui, d'accord avec M. Politis² nous considérons comme le plus important et donnant le plus à réfléchir. La protection diplomatique, dit-on est suffisante à sauvegarder efficacement les droits individuels lésés. Les particuliers ne gagneraient rien dans la reconnaissance d'un droit d'accès devant la juridiction internationale. On va même plus loin, en disant, qu'ils y perdraient, parce que comme demande M. Root, « si la plainte d'un particulier qui ne serait pas soutenue par son gouvernement, aurait assez de poids devant une Cour internationale³ ? » Nous nous permettrons de ne pas répondre à cette question. Si, en effet, on pouvait supposer que la moralité des juges internationaux serait telle qu'ils

1. Il est vrai, que ce contrôle pouvait être quelquefois utile, le Gouvernement ne prenant pas pour son compte une réclamation purement vexatoire. Mais certaines garanties contre ces réclamations pourraient être introduites avec le Tribunal international, sans en même temps entraîner les inconvénients de l'intervention gouvernementale.

2. N. Politis, *Les nouvelles tendances du Droit international* Paris, Hachette 1927, p. 87.

3. *Op. cit.*, pp. 207-208.

jugeront non pas d'après la justesse de la cause mais suivant la qualité des plaideurs, un Tribunal international devient en réalité inutile.

Mais ces considérations mises à part, est-ce que la protection diplomatique suffit pour sauvegarder les intérêts individuels ? Certains le croient. Lord Phillimore dit, à cet effet :

« Si un particulier se sent lésé dans ses droits, qu'il s'a-
« dresse à son gouvernement, et si celui-ci trouve sa plainte
« justifiée, il ne manquera pas de se mettre en pourparlers
« avec l'État offenseur et éventuellement de le citer en
« justice ¹. « Pour démontrer l'efficacité de cette procédure,
il cite des exemples où « l'exercice du droit de protection a
pu mener jusqu'à la guerre ² ».

De même, M. Root croit qu'il est impossible qu'un gouvernement qui trouve juste la plainte d'un de ses nationaux, ne la fasse pas sienne ³.

Les observations que nous avons formulées se basant sur les différents cas précis d'arbitrages internationaux et les inconvénients de la protection diplomatique que nous y avons rencontrés à plusieurs reprises nous permettent en nous référant à ces observations de ne pas insister longuement sur la question. Nous voudrions cependant présenter quelques brèves observations à ce propos.

D'abord la protection diplomatique est tout à fait inconcevable pour des individus devenus très nombreux après la guerre, pour les apatrides ou Heimatlosen. Tout arbitraire de la part des gouvernants d'un pays à leur égard, devient donc possible et reste impuni, aucun État évidemment ne pouvant exercer dans ce cas une protection quelconque. Mais dira-t-on, c'est un problème d'une importance secondaire, c'est encore, malgré tout, une infime minorité de l'humanité. M. Root indique bien que pour que le Gouvernement fasse sienne la plainte de son national, il faut qu'il « la trouve juste ». On érige donc l'État ou plutôt les gouvernants de l'État en juges, soit de première instance, soit même de première et dernière instance. Si, en effet un

1. *Op. cit.*, p. 207.

2. *Op. cit.*, p. 206.

3. *Op. cit.*, p. 208.

gouvernement ne trouve pas juste de faire sienne la réclamation du particulier, elle est définitivement rejetée, et le particulier n'a plus aucune voie légale pour défendre ses intérêts. La question est donc de savoir si les gouvernants ont été dans la pratique à la hauteur de leur tâche, si vraiment ils pensaient toujours à la justice, sans se préoccuper d'autres considérations. Nous ne croyons pas les offenser en disant que ce ne fut pas, et ce ne pouvait même pas être toujours le cas. Ils n'ont ni la capacité, ni le temps nécessaire et l'indépendance voulue pour pouvoir statuer sur une réclamation en dehors de toute considération politique. Demander cela ce serait exiger l'impossible. Le droit doit être dit par un juge indépendant et impartial et non pas par un homme politique qui peut craindre les conséquences de son attitude. Ce n'est pas pour les condamner que nous disons qu'il est pratiquement presque impossible que les gouvernants de petits pays demandent quoi que ce soit à une grande puissance lorsqu'ils croient que cette demande peut lui déplaire. De même, comme le remarque avec justesse, M. Sfériadès dans son rapport présenté à l'Institut de Droit international, dans sa session de New-York de 1929¹ ce ne seront généralement que les gros banquiers, industriels et ceux qui disposent de l'influence dans le Parlement qui seront protégés avec toute la vigueur nécessaire².

Nous croyons avoir montré par des cas pratiques toute la vérité de cette observation. La protection diplomatique se résume donc dans la majorité des cas, dans une protection des puissants appartenant aux États forts³. Dans ces cas, il est vrai, cette protection est efficace quelquefois même trop efficace. Lord Phillimore croit pouvoir tirer

1. Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales, rapport de M. Sfériadès, *Annuaire* 1929, I, pp. 505-558.

2. M. Spiropoulos dit de même : « Le petit créancier ne doit-il pas être protégé dans la vie juridique internationale, absolument comme le grand fabricant que son Gouvernement protège énergiquement en raison de l'importance de ses installations pour la production nationale? »

« Du point de vue juridique, n'est-il pas indifférent que la créance et dommage du particulier s'élève à 5.000 francs ou à 50.000.000 de francs ? Dans l'état actuel des choses, on ne trouverait guère d'Etat consentant — à moins de considérations de prestige — à engager une procédure internationale pour une créance d'indemnité de 5.000 francs tandis que le bénéficiaire d'une créance de 50.000.000. peut compter en toute certitude sur une intervention de son Gouvernement en sa faveur ». J. Spiropoulos, « L'individu et le Droit international », *Recueil des Cours de la Haye*, 30, 1929, p. 257.

3. Voir, *supra*, affaires Croft, White, Cerruti, etc.

un argument favorable pour sa thèse en rappelant que « l'exercice du droit de protection peut mener jusqu'à la guerre ». Nous nous permettons de soutenir que ce fait incontestable loin de confirmer cette thèse est au contraire une grande accusation contre elle. Il est aussi injuste de châtier quelqu'un en disproportion avec sa faute que de la laisser impunie. Quelle mesure commune y a-t-il entre les dommages causés à un peuple par la guerre et une faute même très lourde commise par des gouvernants à l'égard des ressortissants étrangers ? Est-ce rendre justice que de répondre à une infraction par un crime qu'est la guerre ? C'est vraiment difficile à soutenir au ^{xx}e siècle. En définitive, si la protection diplomatique a pu quelquefois servir la cause du droit, c'est un moyen très imparfait. Par les excès des forts, par comme nous l'avons vu, l'humiliation fréquemment injustifiée des faibles, elle ne fut généralement que l'expression de la proportion des forces. La protection diplomatique ne pourrait donc servir comme base de la sauvegarde des intérêts particuliers contre les États étrangers, dans une société organisée et non pas aussi anarchique que la Société internationale contemporaine.

Plusieurs autres arguments de moindre importance ont encore été invoqués en faveur de la compétence de la Cour restreinte aux seuls États¹. « Un État ne tolérera jamais d'être attaqué devant une Cour par un particulier » dit Lord Phillimore². Et M. Busatti ajoute qu'il est impossible de mettre les États et les particuliers sur le même plan. Ce n'est pas une objection de principe, c'est une considération pratique. Or, nous plaçant justement sur ce terrain, nous croyons pouvoir dire que c'est une affirmation toute gratuite et anti-historique. Le développement de l'arbitrage international, la Cour des Prises, la Cour Centre-Américaine, les T.A.M. autant de preuves de l'inexactitude de cette affirmation. M. Root donne de son côté encore une raison : « Il est impossible que des conversations diplomatiques puissent s'engager entre un particulier et un gouvernement³ ». M. Root n'avait vraiment pas à attendre longtemps pour voir infirmer son argument par la Cour elle-

1. *Op. cit.*, p. 208.

2. *Op. cit.*, p. 207.

3. *Op. cit.*, p. 207.

même. L'arrêt n° 2 concernant la fameuse affaire *Mavromatis*, sur laquelle nous reviendrons plus loin a, en effet, expressément admis la théorie de la « continuité » entre les conversations de particuliers à État et des négociations diplomatiques entre deux États¹. Si même avec son Statut actuel, la Cour a pu admettre que les conversations d'État à particulier remplacent jusqu'à un certain point les négociations diplomatiques, comment peut-on nier la possibilité même de telles conversations et en tirer argument contre la reconnaissance aux individus d'un accès devant un Tribunal international ? Le dernier argument sur lequel nous voulons encore dire quelques mots, c'est celui de Lord Phillimore :

« Pareil expédient (la reconnaissance d'un droit d'accès aux individus) augmentera le nombre des conflits internationaux² ». Cet argument confond le nombre de procès avec le nombre de différends. Est-ce en supprimant les tribunaux qu'on supprime les litiges et les injustices ? Il nous a toujours été enseigné que c'est le contraire qui est vrai. C'est en supprimant la possibilité d'intenter des procès qu'on supprime la justice. Est-ce parce qu'il n'y a pas de tribunal compétent qu'on évite les arbitraires de la force et les injustices ? Dans ce cas les *Heimatlosen* seraient vraiment les grands privilégiés de ce monde.

La thèse opposée à celle qui vient d'être résumée a été défendue par MM. de Lapradelle et Loder. Le dernier « ne voit pas de raison pour limiter la compétence de la Cour, en exigeant que les particuliers soient couverts par leur gouvernement pour pouvoir avoir accès à la Cour³ ». De plus à l'appui de sa thèse, M. Loder invoque un argument du texte anglais de l'art. 14 du Pacte de la S.D.N. où on trouve le mot « parties » écrit avec une minuscule. Cela fait supposer à M. Loder qu'il s'agit là aussi des individus. Quoiqu'il en soit de cet argument, M. Loder est le seul dans le Comité qui désirerait accorder à la Cour une compétence générale pour juger les litiges entre États et particuliers.

M. de Lapradelle se rendant parfaitement compte de la

1. Voir *infra* p. 105 et suiv.

2. *Op. cit.*, p206-207.

3. *Op. cit.*, p. 206.

Nous n'avons qu'à regretter que M. Loder n'a pas trouvé utile de s'expliquer au Comité sur sa théorie dans l'ampleur qu'elle mérite.

difficulté, étant donné l'état d'esprit de ses collègues, de leur faire accepter une compétence générale est plus modeste dans ses exigences. Il voudrait au moins, que la Cour puisse connaître entre États et particuliers deux cas qui lui paraissent les plus urgents : le cas de double nationalité et celui d'un litige entre particulier et État considéré comme personne civile et non pas comme puissance publique. « Même, dit-il, si pour le moment on ne peut pas donner à la Cour une compétence trop étendue, il faut réserver la possibilité d'étendre sa compétence aux conflits provenant des relations d'activité économique entre un État et un particulier, et au cas où l'individu est victime d'un conflit de nationalités. *Il ne faut pas trop rester dans le domaine théorique, on doit tenir compte des souffrances individuelles résultant de l'état anarchique des relations internationales* »¹. Voilà enfin le problème posé sur son véritable terrain.

Le résultat de ces discussions était le succès de la théorie dominante. L'art. 31 de l'avant-projet du Comité dit : « La Cour connaît des litiges entre États ». Les termes de l'art. 14 du Pacte que la Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international ont été interprétés par le Comité d'une façon tout-à-fait restrictive « différend de caractère international » veut dire pour le Comité « litiges entre États ». Pourtant il ne faudrait pas croire que le Comité exige qu'à l'origine du procès un différend entre États soit absolument nécessaire. M. de Lapradelle dans son excellent rapport en rappelant le § 2 de l'art. 20 du projet des Cinq Puissances :

« Cependant un État peut saisir la Cour de demandes « fondées sur des droits qu'il fait valoir en faveur d'un de « ses ressortissants contre un autre État » dit :

« Si le texte de la Commission (Comité des Dix) ne re-
« produit pas cette mention, on ne saurait en induire qu'un
« État ne peut soumettre à la Cour des droits qu'il ferait
« valoir, aux termes du droit des gens, en faveur des parti-
« culiers² ». Nous mentionnons encore l'art. 34 de l'avant-
projet des Dix où il est question de la compétence de la
Cour *ratione materiae*. Après avoir énuméré les cas où,

1. *Op. cit.*, p. 211.

2. Rapport de M. de Lapradelle, *op. cit.*, annexe I, p. 723.

comme on sait, la Cour devrait avoir d'après le projet des juristes compétence obligatoire cet article arrive à parler de la compétence facultative de celle-ci :

« La Cour connaît également de tous différends, *de quelque nature qu'ils soient*, qui lui sont soumis par la convention, soit générale, soit spéciale des parties ¹ ».

Du moment donc que ce sont les États qui lui soumettent un différend la Cour est compétente. Elle ne doit pas s'occuper si au fond ce n'est pas un différend entre deux États mais entre un État et un particulier.

La rédaction définitive du Statut marque une aggravation à ce point de vue. Dans la refonte complète de l'article, qui est devenu le fameux art. 36 du Statut de la Cour où la compétence obligatoire du Comité a changé en « clause facultative on ne reproduit plus les termes « *de quelque nature qu'ils soient* ». On dit cependant encore que « la compétence » de la Cour s'étend à toutes affaires que les parties lui soumettront ». Les dispositions du Statut paraissent difficilement concordantes avec l'art. 14 du Pacte, étudiant la jurisprudence nous verrons, à combien de controverses leur interprétation a donné lieu.

La jurisprudence de la Cour et les intérêts des particuliers.

I. L'affaire du Wimbledon².

Dès son premier arrêt la Cour a été appelée à se prononcer sur sa compétence à l'égard des intérêts des particuliers. Deux questions se posaient devant la Cour dans l'affaire du *Wimbledon* ; l'une d'intérêt public, si l'Allemagne avait le droit de ne pas laisser passer par le canal de Kiel un navire chargé du matériel de guerre destiné à la Pologne, qui n'avait pas encore signé le traité de paix avec la République des Soviets, sous prétexte qu'elle Allemagne était neutre ; la seconde d'intérêt privé, la Société des Affréteurs Réunis avait-elle subi un dommage et quel était son montant par suite de la nécessité où s'est trouvé le *Wimbledon* de se détourner de sa route.

1. *Op. cit.*, p. 729.

2. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, série A, n° 1, *Recueil des arrêts, affaire du vapeur Wimbledon*.

La question relative à l'intérêt des particuliers ne se présente cependant ici qu'incidemment c'est l'intérêt public qui domine l'affaire. C'est sur une question d'un intérêt mondial que la Cour doit se prononcer. De plus, le Gouvernement français demande que le paiement de l'indemnité dûe, soit ordonné à son profit. La Cour s'est conformée à cette demande et l'indemnité était jugée au profit du Gouvernement français.

II. *L'affaire Mavrommatis.*

Le différend concernant les concessions d'un sujet hellénique M. Mavrommatis, qui a donné lieu à trois arrêts de la Cour (arrêts n° 2, 5 et 11) se présente au contraire comme un différend entre un État et un particulier. L'intérêt privé n'est pas seulement dominant il est comme le dit très justement M. Travers, isolé¹, il est le seul qui existe réellement. L'arrêt n° 2² présente seul de l'intérêt pour notre étude et dorénavant en parlant de l'affaire Mavrommatis, c'est cet arrêt que nous aurons en vue.

M. Mavrommatis a obtenu des autorités ottomanes, les 27 janvier et 29 octobre 1914 des concessions, ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un réseau de tramways électriques ainsi que la distribution d'eau potable, de lumière et d'énergie électriques dans les villes palestiniennes de Jérusalem et de Jaffa. Le Gouvernement britannique comme Mandataire sur la Palestine avait accordé une partie de ces concessions à M. Rutenberg. M. Mavrommatis n'ayant pas pu obtenir d'indemnité pour le préjudice subi, s'adressa à son gouvernement, qui cita, en se basant sur l'article 26 du Mandat, le gouvernement britannique devant la Cour. Cet article prévoit une compétence obligatoire de la Cour pour tout différend qui viendrait à s'élever entre le Mandataire et un autre membre de la S.d.N., et qui « ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations³. »

1. Maurice Travers, *La C.P.J. et les intérêts privés*, Clunet, 1925, p. 29 et suiv.

2. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, série A, n° 2, *Recueil des Arrêts*, affaire des concessions Mavrommatis en Palestine.

3. L'art. 26 du Mandat pour la Palestine et les articles correspondants dans tous les textes des mandats stipulent : « Le mandataire accepte que tout « différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application « des dispositions du mandat, et qui ne serait pas susceptible d'être réglé « par des négociations, soit soumis à la Cour Permanente de Justice internationale prévue par l'art. 14 du Pacte de la Société des Nations ».

La Grèce presque sans négociations porta l'affaire devant la Cour et demanda une indemnité pour M. Mavrommatis. Le gouvernement grec ne demande pas, comme le gouvernement français dans l'affaire Wimbledon, que l'indemnité soit ordonnée à son profit, mais qu'elle soit reconnue directement au particulier. En plus, l'arrêt lui-même reconnaît que le recours à la Cour Permanente de Justice Internationale n'est intervenu qu'à la suite « d'une suggestion que les avoués de M. Mavrommatis avaient faite à la Légation de Grèce à Londres ¹. » Cette circonstance est particulièrement relevée par Lord Finlay qui l'invoque dans son opinion dissidente pour démontrer l'incompétence de la Cour parce qu'on est en face d'un différend entre un État et un particulier :

« Nous savons maintenant que cette mesure (le recours à la Cour) a été prise sur la proposition des avoués de M. Mavrommatis à seule fin de permettre à la Cour de prendre connaissance de la plainte contre le Gouvernement britannique ² ».

Le Gouvernement britannique opposa une exception d'incompétence de la Cour. Son mémoire tend à démontrer que les conditions prévues par l'art. 26 du Mandat ne sont pas réalisées. Il ne s'agirait ici, que d'une contestation entre le Mandataire et un particulier et non d'un différend entre le « Mandataire et un autre Membre de la S.d.N., » De plus des négociations préalables exigées par le texte n'ont pas eu lieu.

La Cour a donc été amenée, avant de statuer sur le fond de l'affaire, de se prononcer sur sa propre compétence. Les règles posées par elle à cette occasion ont pour notre étude une importance capitale. Déjà dans cette affaire elle a admis suivant l'expression de M. de Lapradelle un « tempérament » à la règle rigide de l'art. 34 de son Statut ³. De plus, c'est le point de départ de la jurisprudence de la Cour sur la question. Cette jurisprudence, comme nous le verrons, forcée par des nécessités pratiques, s'éloignera de plus en plus de la

1. Voir l'arrêt, p. 15.

2. Opinion dissidente de Lord Finlay, *op. cit.*, p. 40.

3. Voir la consultation donnée par M. de Lapradelle concernant les emprunts serbes dans les *Causes célèbres du droit des gens*, v. III, p. 31 : « La Cour ne connaît que des conflits entre États. Mais dans l'affaire des concessions Mavrommatis, la Cour, à la majorité des voix, a admis un tempérament ».

rigueur du texte de cet article et inclinera vers l'application d'autres textes dont la rédaction lui paraît plus souple.

Avant d'aborder le corps même de l'arrêt et des opinions dissidentes, nous voulons écarter une objection qui pourrait tout de suite surgir. Il s'agit ici d'une compétence spéciale, obligatoire qui est conférée à la Cour par le Mandat palestinien. Cet arrêt ne peut donc être l'expression de la doctrine de la Cour en ce qui concerne sa compétence en général et où des règles spéciales conventionnelles n'existent point. Cette objection n'est pas justifiée, étant donné que l'article en question du Mandat parle de la compétence de la Cour pour tout différend « qui viendrait à s'élever entre lui (Mandataire) et un autre Membre de la S.d.N., » son texte n'est donc pas quant à la compétence *ratione personae* de la Cour différent de celui de l'art. 34 du Statut. D'ailleurs le Statut de la Cour a pour elle un caractère constitutionnel et une convention particulière entre États, ne peut pas lui donner une compétence qui serait en contradiction avec son Statut. La doctrine de la Cour dans l'affaire qui nous intéresse peut donc être considérée comme sa doctrine générale.

La Cour affirme très nettement le droit de l'État de protéger son ressortissant et le caractère de cette intervention :

« C'est un principe élémentaire du Droit international
« que celui qui autorise l'État à protéger ses nationaux lésés
« pour des actes contraires au Droit international commis
« par un autre État, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction
« par les voies ordinaires. En prenant fait et cause pour l'un
« des siens, en mettant en mouvement, en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale,
« cet État fait, à vrai dire, valoir son droit propre, le droit
« qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le Droit international. »

« Il n'y a donc pas lieu, à ce point de vue de se demander
« si à l'origine du litige on trouve une atteinte à un intérêt
« privé, ce qui d'ailleurs arrive dans un grand nombre de
« différends entre États. Du moment qu'un État prend fait
« et cause pour un de ses nationaux devant une juridiction
« internationale, cette juridiction ne connaît comme plaigneur que le seul État ¹. »

1. Arrêt n° 2, p. 12.

Trois juges parmi les cinq qui ont émis des opinions dissidentes ont été d'accord avec la majorité de la Cour sur ce principe :

« Tribunal d'États dit M. Pessôa, la Cour ne peut être appelée protéger des droits *individuels*, mais seulement « des droits d'*États*.¹ »

Mais d'autre part déclare ce juge :

« La Gèce a le droit de prendre à sa charge les réclamations « de ses ressortissants et cela est suffisant pour donner à « la réclamation Mavrommatis un caractère international². « Il y a eu de nombreux cas où un différend entre deux États « a surgi du fait qu'un prétendu préjudice a été causé par « l'un d'eux, à un ressortissant de l'autre³. »

« Le principe est élémentaire, selon lequel, lorsqu'un gouvernement intervient officiellement en faveur d'un de ses ressortissants, il fait sienne la réclamation de celui-ci⁴.

Le principe de la presque unanimité de la Cour s'affirme donc, à la lumière de ces citations très nettement. La Cour est compétente même pour des litiges, qui ont à leur base des intérêts particuliers. Si les particuliers intéressés ne peuvent pas obtenir la satisfaction pour le préjudice subi, ils s'adressent à leur Gouvernement. Lorsque le Gouvernement le juge bon, il intervient. Mais alors la nature du litige change, au lieu d'être une contestation entre État et particulier il devient un différend international entre deux États. Mais la Cour ne s'est pas arrêtée là et ici apparaît la différence entre la majorité et les juges dissidents. Tandis que la majorité accepte la compétence de la Cour même, si l'État ne se substitue à son ressortissant que formellement et dans le but justement de rendre la Cour compétente. sans qu'un différend au fond existe entre les deux États, les juges dissidents sont plus exigeants. Pour eux, le différend soumis à la Cour comme différend entre États doit effectivement présenter ce caractère. La simple substitution de l'État à son national ne saurait pas suffire, sa seule intervention ne donne pas encore à la Cour compétence pour statuer sur l'affaire, il faut qu'un différend entre États existe avant cette intervention.

1. Opinion dissidente de M. Pessôa, *op. cit.*, p. 88.

2. Opinion dissidente de M. Pessôa, *op. cit.*, p. 92.

3. Opinion dissidente de Lord Finlay, *op. cit.*, p. 40.

4. Opinion dissidente de M. Moore, *op. cit.*, p. 63.

« C'est une erreur que de croire que l'on peut rendre l'article 26 applicable à un conflit entre un individu et l'État mandataire du fait de la seule intervention au litige du gouvernement dont ressortit l'individu. Pour que la procédure de l'article 26 soit fondée à s'appliquer, il faut qu'il existe un différend entre le Mandataire et un autre membre de la S.d.N., *avant le dépôt de la requête* »¹.

Nous touchons ici à une autre condition exigée par l'article 26 du Mandat pour la Palestine, pour que la Cour devienne compétente, les négociations diplomatiques. Pour la compétence facultative de la Cour où elle ne statue qu'après un compromis spécial, la question ne se pose pas. Elle a cependant son importance et assez grande pour tous les cas, qui deviennent de plus en plus nombreux d'une compétence conférée à la Cour par des conventions spéciales et qui comme condition préalable exigent que les parties avant de porter l'affaire devant la Cour tentent par des voies diplomatiques de la régler à l'amiable². L'État qui voudrait citer un autre État devant la Cour doit, avant de pouvoir le faire entrer avec lui en négociations. Mais si le véritable intéressé, comme il arrive le plus souvent, est un particulier, qui avant de demander la protection diplomatique de son gouvernement à de nombreuses reprises réclamé aux autorités de l'État, dont il se prétend lésé, la réparation du préjudice subi, ce fait peut-il avoir comme effet d'abrèger les négociations diplomatiques ou de les réduire considérablement, sans que la Cour devienne incompétente ? Logiquement, la solution n'est pas discutable. Si, on admet, comme le fait la Cour, que le différend porté devant elle, malgré qu'il ait son origine dans un intérêt particulier est pourtant un différend entre États, où les deux États défendent leurs droits et intérêts propres, on ne voit pas quelle influence peuvent avoir des pourparlers entre État et particulier. Comment peut-on admettre la « continuité » des pourparlers entre individu à État et des négociations diplomatiques, quand on part du point de vue, que *la nature* même du différend a changé par suite de l'intervention de l'État en faveur de l'individu ? C'est pourtant la thèse de la majorité de la Cour :

1. Opinion dissidente de Lord Finlay, *op. cit.*, p. 38.

2. Cette condition n'est pas exigée dans les traités des minorités.

« La discussion entre M. Mavrommatis ou ses représentants d'un côté, et les autorités palestiniennes ou britanniques de l'autre, avait porté *exactement* sur le point que le Gouvernement grec entendait faire valoir, et qu'en effet, il a fait valoir vis-à-vis du Gouvernement britannique au sujet de la reconnaissance des concessions Mavrommatis. Et les négociations entre l'intéressé et les autorités se sont toujours déroulées dans les cadres d'actes internationaux, plus tard invoqués par le Gouvernement grec dans les démarches qu'il a entreprises auprès du Gouvernement de Sa Majesté britannique ¹ ».

Et plus loin :

« Lorsque les pourparlers, entre le particulier et les autorités ont déjà comme en l'espèce, *précisé tous les points en discussion entre les deux gouvernements*, il serait peu compatible avec la souplesse qui doit caractériser les relations internationales, d'obliger ces gouvernements à renouveler une discussion qui a déjà *eu lieu en fait* et, dont ils font état ² ».

La dernière considération est tout à fait justifiée. Il n'y a pas d'intérêt, pour que les deux gouvernements négocient lorsque l'intéressé a déjà eu de longs pourparlers sans résultat. C'est une considération d'opportunité tout à fait conforme aux nécessités de la pratique. Mais s'il en est ainsi comment ne pas voir que c'est en contradiction avec le principe énoncé par la Cour. Il est évident pour chacun, que la Grèce n'avait aucun intérêt à défendre et qu'elle n'a pris en main l'affaire que dans le but de trouver un juge compétent pour son ressortissant.

Si, comme la Cour l'affirme, ce ne sont pas les droits et les intérêts individuels que l'État demandeur invoque, mais ses droits propres, comment alors les pourparlers entre individu et État ont pu préciser « tous les points en discussion entre les deux gouvernements ? » Si, le différend porté devant la Cour est un différend entre États, on ne peut pas prétendre que des négociations exigées par le texte, comme une des conditions de la compétence de la Cour ont déjà « eu lieu en fait » lorsque l'individu qui est pour la Cour en

1. Arrêt, n° 2, p. 14.

2. Arrêt, n° 2, p. 15.

dehors du différend, a causé avec la partie défendresse. « La négociation » dit très justement M. Pessôa » c'est le débat, la discussion entre des représentants d'intérêts contraires, discussion en laquelle chacun présente ses raisons et conteste celle des autres. Or, qu'on me montre un document, un seul où la Grèce ait exposé ses prétentions en en alléguant les raisons justificatives. Il n'en existe point. Qu'on me dise, au moins, quelles sont ces prétentions, quelles sont ces raisons ? Personne ne le sait ¹ ».

La vérité c'est que la majorité de la Cour a compris que les principes traditionnels ne peuvent rien en face des réalités et nécessités pratiques. Tant qu'un Tribunal international permanent n'existait pas, avec sa compétence obligatoire dans des cas déjà nombreux, des théories depuis très longtemps déjà, en contradiction avec les nécessités de la vie moderne ont pu encore, tant bien que mal subsister, étant donné l'intérêt de certaines classes de les maintenir. Mais, dès que la justice internationale du domaine de rêve est descendue vers notre pauvre planète, la vie a pris sa revanche. Avec l'affaire Mavrommatis nous croyons assister à un début d'une telle évolution.

Les juges dissidents l'ont bien compris. Prenant les théories traditionnelles pour des réalités, ils ont au moins voulu rester logiques avec eux-mêmes. Ayant accepté que l'État ne défend pas l'intérêt de son ressortissant mais le sien, ils exigent par conséquent, que le différend entre les deux États existe au moins avant le dépôt de la requête. Mais quelle est la nature de cette condition ? M. Moore essaye de l'expliquer :

« Il faut qu'il y ait *un différend préalable*, tout au moins dans le sens et dans la mesure suivante :

« Le Gouvernement qui se plaint d'avoir subi un préjudice doit avoir exposé l'objet de sa réclamation et donner des raisons pour ce faire ² ».

Cela revient à dire que pour que la Cour soit compétente, il faut au moins que l'État contre lequel la plainte va être portée, sache d'avance qu'à un moment donné il n'a plus en face de lui un particulier, mais un État qui pourrait le citer en justice. Dans ce cas il y a plus de chance paraît-il

1. Opinion dissidente de M. Pessôa, *op. cit.*, p. 91.

2. Opinion dissidente de M. Moore, *op. cit.*, p. 61.

d'aboutir à une solution amiable. « Chacun sait, dit Lord Finlay, que les gouvernements effectuent fréquemment le règlement des revendications, bien qu'ils ne le reconnaissent pas comme fondées, et de nombreuses réclamations analogues à celles dont il s'agit en l'espèce ont été l'objet d'un arrangement¹ ». Cela est incontestablement exact, mais ce que Lord Finlay ne dit pas, c'est les conditions dans lesquelles « ces arrangements » sont intervenus, que leur grande partie a été obtenue sous la menace directe ou indirecte de la force. Si, au contraire, on pense que l'État lorsqu'il apprendra qu'il n'a plus en face de lui un particulier, mais un État qui pourrait le citer en justice, deviendra plus conciliant n'étant pas convaincu de la solidité de sa thèse il y a d'après nous un moyen plus efficace, c'est l'accès de l'individu au Tribunal international et la reconnaissance pour lui d'un droit de citer un État, dont il se croit lésé. Si, en effet, l'État savait qu'un tel droit existe, il hésiterait à commettre un acte arbitraire et même une fois cet acte commis il essaiera de régler l'affaire à l'amiable avec l'individu lui-même.

Les opinions dissidentes de MM. Bustamante et Oda, que nous croyons, d'accord avec M. Feinberg² et contrairement à ce que pense M. Travers³, basées sur des prémisses toutes différentes, à celles des autres juges dissidents présentent un très grand intérêt pour la théorie générale des mandats. Nous sortirons du cadre, que nous nous sommes tracés pour notre étude en les analysant de près. En se basant sur une théorie hardie des mandats, qui n'admettraient pas des relations entre le Mandataire et les autres États en tant qu'États, mais en tant que membres de la Société mandante ils arrivent à la conclusion que jamais la Cour ne pourrait être compétente d'après l'art. 26 du Mandat palestinien et des articles correspondants d'autres Mandats, lorsqu'il s'agirait des intérêts particuliers. Les États dans le système des Mandats ne seraient que les organes de la Société mandante, de la Société des Nations, et c'est seulement s'ils agissent dans l'intérêt de cette Société, dans l'intérêt pu-

1. *Opinion dissidente de Lord Finlay*, p. 41.

2. N. Feinberg, *La juridiction de la Cour Permanente de Justice internationale dans le système des mandats*, Rousseau, p. 83, Paris, 1930.

3. Article, cité, p. 33.

blic, que la Cour acquiert la compétence obligatoire prévue par les textes des Mandats¹.

Voilà la thèse trop brièvement résumée. Elle est très ingénieuse et mérite d'être étudiée de près et confrontée avec les réalités. Ici, nous ne pouvons pas nous livrer à cette étude, nous voulons seulement constater, que les deux juges concluent à l'incompétence de la Cour dans les cas où l'intérêt privé serait en jeu. Il est vrai qu'ils arrivent à cette conclusion par suite d'une conception particulière du système mandataire. Il nous est donc impossible de conclure d'après leurs opinions dissidentes dans cette affaire sur leur conception générale de la compétence de la Cour en dehors du régime des Mandats.

Pour conclure, l'affaire Mavrommatis a permis à la Cour de confronter les principes de son Statut avec les nécessités pratiques. Nous croyons avoir démontré, que la doctrine qui se dégage de son arrêt est loin d'être homogène. D'une part la Cour tient à affirmer le principe, d'après lequel un Tribunal international ne peut statuer que sur des différends entre États, d'autre part, fait des concessions aux nécessités pratiques. Sa théorie de la « transformation » d'un litige entre État et particulier, en différend entre États est très loin d'être convaincante. Cela devient une question de forme, un simple procédé pour donner compétence à la Cour.

Affirmer à la fois que l'État représente ses propres intérêts et l'identité de la réclamation individuelle avec les réclamations étatiques, admettre en même temps la théorie de la « transformation » de *la nature* du différend et celle de la « continuité » des négociations individuelles et étatiques, nous paraît logiquement impossible².

1. Voir l'opinion dissidente de M. de Bustamante, *op. cit.*, pp. 81 et suiv., l'opinion dissidente de M. Oda, p. 86.

2. La même doctrine, que dans l'affaire Mavrommatis se trouve affirmée dans l'arrêt n° 13 relatif à l'usine de Chorzow. Là aussi la Cour accepte la thèse de la « transformation » du litige entre Etat et individu en différend entre deux Etats ». Le dommage subi par le particulier n'est jamais *identique en substance avec celui que l'État subira; il ne peut que fournir une mesure convenable de la réparation due à l'État* ». *Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série A, n° 17; *Recueil des arrêts*, n° 13, affaire relative l'usine de Chorzow (demande en indemnité), p. 28.

Affaires des emprunts serbes et brésiliens.

Les arrêts nos 14 et 15 relatifs aux emprunts serbes et brésiliens¹ marquent une étape importante dans l'évolution de la doctrine de la Cour sur la question qui nous intéresse. Nous parlerons de deux arrêts conjointement, la doctrine étant la même.

L'état de fait est relativement simple. L'État serbe dans une affaire, l'État brésilien dans l'autre, ont emprunté à plusieurs reprises en France des sommes pour les besoins de leurs économies nationales. Par suite de la dépréciation de la valeur or du franc français un différend a surgi entre les États emprunteurs et les porteurs des titres. Les États prétendaient se libérer de leurs obligations en payant les coupons échus et les titres tirés en francs-papier, monnaie dépréciée. Les porteurs au contraire exigeaient le paiement en francs-or. Ne pouvant pas obtenir satisfaction, les porteurs français se sont adressés à leur gouvernement pour qu'il prenne leur cause en main. Le résultat des négociations diplomatiques furent des compromis entre le gouvernement français et les gouvernements serbe et brésilien respectivement. Les compromis sont très intéressants.

Nous n'étudierons que celui entre la France et la Yougoslavie. Ce qu'on soumet à la Cour c'est la question du droit seulement. La Cour n'aura à se prononcer, que sur le principe à savoir si les porteurs français ont droit à toucher l'équivalent des francs-or ou des francs-papier seulement. Sur le montant, même un autre Tribunal arbitral sera institué dans le mois qui suivra la décision de principe de la Cour. Le compromis présente cependant pour nous un tout autre intérêt. Il y est dit très nettement, qu'il ne s'agit nullement d'un conflit entre les deux États, mais d'un différend entre l'État Yougoslave et les porteurs français des titres. Déjà le préambule indique nettement la nature de la contestation :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes

1. *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, série A, n° 1 20-21, *Recueil des arrêts*, n° 14, affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France ; n° 15, affaire relative au paiement, en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France.

« considérant qu'une contestation s'est élevée entre le Royaume « des Serbes, Croates et Slovènes et les Porteurs français » etc.

Les termes ne laissent donc aucun doute possible ; la Cour doit se prononcer, si selon l'avis du gouvernement serbe il doit payer en francs-papier où si, « selon l'avis des porteurs français » il doit effectuer le paiement en francs-or. Il y a plus. Après l'arrêt de la Cour, ce ne sera pas le gouvernement français qui aura à conclure l'accord définitif, ce seront les porteurs eux-mêmes. Un mois après la décision de la Cour

*Le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et les représentants des porteurs engageront des négociations à l'effet de conclure un arrangement*¹.

En face d'un tel compromis, qui à chaque ligne rappelle qu'il s'agit d'un différend entre l'État serbe et les porteurs, la Cour fut amenée à se prononcer sur sa compétence soit *ratione personae* soit *ratione materiae*. Les textes fondamentaux qui régissent cette compétence sont, comme nous le savons, les articles 13 et 14 du pacte de la S.d.N., et les articles 34 et 36 du statut de la Cour. La Cour peut connaître de tout différend d'ordre international, que les parties lui soumettront (article 14 du pacte) mais seuls les États ou les membres de la S.d.N., peuvent être parties devant la Cour (art. 34 du statut) sous la condition donc que le différend sépare deux États la Cour a une compétence très large *ratione materiae*. La Cour dans son arrêt parle aussi de l'alinéa C. de l'article 36 du statut qui donne compétence à la Cour pour connaître « de la réalité de tout fait, qui s'il était établi constituerait la violation d'un engagement international. »

Nous croyons avec M. Pessôa² que cette règle ne s'applique, que pour la compétence obligatoire et ne peut pas être étendue en dehors de la clause facultative. Même si on admettait la thèse de la Cour, on ne voit pas que l'« engagement international » a été violé dans les affaires des emprunts qui justifierait la compétence de la Cour³.

1. Voir le compromis dans de Lapradelle. « *Causes célèbres du Droit des gens ; La question des emprunts serbes devant la Justice Internationale*, p. 35 et ss.

2. Voir l'opinion dissidente de M. Pessôa, *op. cit.*, p. 64.

3. Notons cependant sur ce point la thèse de M. Watrin, d'après laquelle la Cour serait compétente, mais pour des motifs tous différents. L'emprunt public ne créerait pas, comme le soutient la doctrine dominante, un rapport

La Cour elle-même reconnaît qu'il ne s'agit que des différends de droit privé :

« La contestation soumise à la Cour dans la présente instance a pour *seul objet* l'existence et l'étendue de certaines obligations que l'État serbe aurait contractées envers les porteurs de certains emprunts ; elle concerne donc *exclusivement* des rapports entre l'État emprunteur et des personnes privées, c'est-à-dire des rapports qui par eux-mêmes sont du domaine du droit interne¹ ».

Comment alors la majorité peut-elle déclarer la compétence de la Cour ? Il y a eu « transformation » du litige entre État et particuliers en « divergences de vues » entre États. Cette transformation dans la doctrine de la Cour devient de plus en plus facile. Dans l'affaire Mavrommatis, nous l'avons vu la majorité n'a pas demandé d'intérêt propre de l'État pour intervenir et s'est contentée d'une simple « substitution ». Ici la Cour, vu les termes du compromis et la nature du droit applicable, ne peut plus parler d'une « substitution » on accepte donc « une divergence de vues » et on déclare que c'est cette « divergence de vues » entre les deux gouvernements « que le compromis a soumis à la Cour² ». Cette affirmation est inexacte, les termes du compromis étant expressément dans le sens contraire et en contradiction avec l'autre constatation faite par la Cour elle-même une page avant que « si l'on s'en tient strictement aux termes mêmes du compromis, le différend porté devant la Cour n'apparaît pas comme un différend entre les deux gouvernements, mais comme un différend entre le gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et les porteurs français de certains emprunts serbes³. »

de Droit privé, mais toujours un rapport de Droit public, étant donné que l'emprunt est émis dans un intérêt public. Suivant que, l'emprunt est émis sur le territoire de l'État emprunteur, ou indistinctement sur le territoire national et les places étrangères, le rapport de droit qu'en résulte serait d'ordre public interne ou de Droit international public. Nous ne pouvons pas ici discuter cette thèse. Nous remarquons seulement qu'elle arrive à dire, que le rapport entre l'État emprunteur et son ressortissant qui souscrit à l'emprunt dans une place étrangère, est un rapport de Droit international public. Cela nous paraît excessif ; quoiqu'il en soit la Cour n'a pas admis cette thèse et a déclaré, qu'elle se trouve en face de rapports de Droit interne.

Voir la thèse de M. Watrin, « Nouvelles tendances de la C.P.J.I. », dans la *R.D.I.*, n° 3, pp. 187 et suiv., 1929.

1. Arrêt, n° 14, p. 18.

2. Arrêt, n° 14, p. 18.

3. Arrêt, n° 14, p. 17.

La Cour fait appel à un autre argument pour justifier sa compétence. Elle invoque le fait, que le gouvernement serbe ne repoussa pas l'intervention du gouvernement français sous prétexte, qu'il s'agit ici des relations de droit interne serbe, mais est entré avec lui en négociations et signa même un compromis. Il suffit donc à la Cour pour qu'elle devienne compétente qu'une divergence de vues entre les gouvernements naisse, qui tout en étant « identique au fond » avec le différend entre État et particuliers change cependant sa nature. La Cour pourrait connaître d'une affaire lorsque l'État débiteur n'invoque pas l'inaptitude de l'autre État de s'occuper des intérêts de porteurs et accepte des négociations diplomatiques.

La C.P.J.I., est justement un essai d'organisation juridique internationale dont la compétence est déterminée par la collectivité internationale dans l'intérêt de cette collectivité. Les États peuvent ne pas recourir à la Cour, mais s'ils le font ils sont obligés de se soumettre aux règles de compétence déterminée par la charte constitutionnelle de la Cour. Dans tous les cas la Cour elle-même doit *d'office* se prononcer, si le différend qui lui a été soumis entre dans sa compétence. Si les États pouvaient lui soumettre toutes les affaires qu'ils veulent, de quelque nature que ce soit, et s'il ne dépendait que d'eux pour que la Cour devienne compétente, nous ne comprendrions pas pourquoi la Cour devrait malgré le compromis, qui est une expression nette de la volonté étatique, statuer d'office sur sa propre compétence. M. Pessôa dit très justement à cet effet :

« Il est vrai, que la Serbie, a accepté le compromis ; mais
« la compétence de la Cour ne peut pas avoir comme base la
« volonté ou la tolérance des parties. »

« La Cour est compétente par son statut ou ne l'est pas. Si elle ne l'est pas, l'accord des Parties ne peut lui donner un pouvoir que sa loi fondamentale lui refuse ¹. »

C'est une règle juridique élémentaire que la compétence d'un Tribunal quelconque, qui existe toujours dans l'intérêt général ne dépend pas de l'attitude d'un des plaideurs et que les parties n'ont de liberté d'action que dans le cadre de la règle constitutionnelle de ce Tribunal.

1. Opinion dissidente de M. Pessôa, *Op. cit.* p. 65.

S'il en est ainsi, nous ne comprenons vraiment par l'argument de la Cour qui détermine sa compétence sur le fait que le gouvernement serbe ne s'est pas opposé à l'intervention du gouvernement français et à « l'internationalisation » par lui de l'affaire. Si l'affaire par elle-même n'est pas internationale, la condition exigée par l'article 14 du pacte de la S.d.N., n'est pas remplie, une attitude quelconque d'une des parties n'y change rien et la Cour ne peut pas être compétente. Jusqu'à quel point le différend qui s'est présenté devant la Cour, ne concerna que les relations entre État et particuliers démontre un fait qui à premier abord n'est pas de grande importance. Le gouvernement serbe a voulu tirer un argument en faveur de sa thèse, en invoquant le fait que pendant plusieurs années le gouvernement français a effectué à sa place, le paiement des emprunts serbes et il l'a toujours fait en francs-papier. Or, déclare la Cour, elle ne peut pas s'occuper des actes du gouvernement français parce qu'elle « ne peut pas baser sa décision sur des faits qui « sont en dehors des relations qui existent entre l'État « emprunteur et les porteurs, car la question qui lui est soumise est nettement limitée à ces relations ; elle est même « expressément présentée sous l'aspect d'une antithèse « entre l'avis du gouvernement serbe-croate-slovène, » « d'une part, et l'avis des porteurs, d'autre part¹ ».

C'est vraiment quelque chose de très intéressant. Déclarer d'une part, que la Cour statue sur un différend ou sur une « divergence de vues » entre les deux gouvernements et refuser d'autre part, de prendre en considération les actes d'un de ces gouvernements c'est-à-dire d'une des parties du procès. Faut-il une reconnaissance plus explicite, que ce gouvernement n'a rien à faire avec le problème soumis à la Cour, et que toute cette « transformation » n'est qu'une fiction, que la Cour est obligée au prix de la logique de ses décisions, d'accepter pour pouvoir affirmer sa compétence ? Dans ces conditions il est facile aux trois juges dissidents de combattre l'arrêt par des arguments qui nous paraissent excellents. M. de Bustamante², montre qu'on ne peut pas parler d'un différend entre États, étant donné que le gouvernement français n'a pas d'autre intérêt, que celui des

1. Arrêt, n° 14, p. 20.

2. Voir l'opinion dissidente de M. de Bustamante *op. cit.*, p. 52.

porteurs et qu'il ne pourrait invoquer aucun argument qui n'aurait pas pu être mis en avant par les porteurs. M. Pessoa¹ après une analyse très fine de règles sur la compétence de la Cour arrive à la conclusion qu'il est impossible d'affirmer cette compétence. » D'après l'arrêt lui-même le différend entre le gouvernement serbe et ses créanciers concerne exclusivement les rapports de droit interne et échappe par conséquent à la juridiction de la Cour, or, s'il en est ainsi on ne voit pas pourquoi « la divergence de vues » de deux gouvernements qui est de l'avis de la Cour « identique » à ce différend soit du domaine de cette juridiction² ».

Pour terminer l'étude de ces affaires, dont l'importance pour notre question ne peut échapper à personne, nous voudrions encore attirer l'attention sur les inconvénients résultant de l'absence de l'accès direct des individus et de l'inexistence d'un Tribunal impartial pour juger les différends entre États et particuliers étrangers, inconvénients qui se sont révélés au cours même de ces affaires. La Cour elle-même indique, incidemment d'ailleurs, ces inconvénients à l'argument du gouvernement serbe que les porteurs ont accepté entre 1919 et 1925 le paiement de leurs coupons et titres échus en francs-papier la Cour répond :

« Au nom des porteurs on fait valoir... qu'il leur fallait « intéresser le gouvernement français à leur cause ; que ce « dernier devait *examiner* l'affaire et *décider* s'il entrerait en « négociations diplomatiques au nom des porteurs, et que « le délai, qui, *vu les rouages de l'activité gouvernementale*, « n'est pas extraordinaire, ne devait pas conduire à dénier « des droits autrement établis³. »

La Cour accepte ce raisonnement. Elle croit et à juste titre, que six ans ce n'est pas un délai exceptionnel pour la lourde machine gouvernementale. Il y a de bons esprits qui croient qu'une justice intervenue plusieurs années après le fait dommageable est presque équivalent à une absence de justice. La meilleure et la plus juste décision sera mal accueillie, si elle intervient après des longues années. Pourquoi alors faire dépendre la justice dans le domaine de la vie internationale de cette lourde machine, qui nécessite

1. Voir l'opinion dissidente de M. Pessoa, *op. cit.*, p. 62 et suiv.

2. *Op. cit.*, p. 63.

3. Arrêt, n° 14, pp. 38-39.

plusieurs années pour être mise en mouvement ? C'est le secret évidemment de certaines théories.

M. de Bustamante montre un autre aspect de la question. Parlant de la jurisprudence française d'après guerre relative à l'article 1895 du Code civil, d'après lequel le débiteur est libéré lorsqu'il rend dans les espèces ayant cours au moment du paiement, il constate :

« La jurisprudence s'inspirant de l'intérêt national français plutôt que du point de vue international, a hésité sur la solution à donner *dans les cas d'obligations contractées à l'étranger* pour être mises en exécution en France, et a fini par établir à ce sujet une série de distinctions ¹. »

Ce n'est pas pour critiquer la jurisprudence française, que nous citons ce passage. Les juges sont des hommes et comme tels subissent nécessairement l'influence de leur milieu. En parfaite bonne foi ils peuvent penser comme par exemple dans ce cas, qu'il serait injuste que des étrangers profitassent des malheurs de leurs pays pour établir deux justices, une pour les nationaux, l'autre pour les étrangers. Quoiqu'il en soit des motifs, il est indiscutable que cela paraîtrait choquant aux étrangers. Nous nous permettons de rappeler une fois de plus les paroles de Louis Renault, « que la justice ne doit pas seulement être juste, mais elle doit aussi le paraître ». Un Tribunal international en dehors et au-dessus de tout soupçon, où les particuliers pourraient librement défendre leur cause, et en mesure de rendre une justice prompte et peu coûteuse nous paraît seul satisfaire aux exigences de la vie moderne ².

1. Opinion dissidente de M. de Bustamante, *op. cit.*, p. 56.

2. La résolution de l'Institut : « L'Institut de Droit International est d'avis qu'il y a des cas dans lesquels il peut être désirable que le droit soit reconnu aux particuliers de saisir directement, sous des conditions à déterminer, une instance de justice internationale de leurs différends avec les Etats ». *Annuaire* 1929, II, p. 311.

DEUXIEME PARTIE.

LES MANDATS INTERNATIONAUX ET LES DROITS DES INDIVIDUS

L'institution dite des « Mandats coloniaux » ou — et le terme est à notre avis plus exact — des « Mandats internationaux » fut historiquement un compromis entre deux conceptions diamétralement opposées. D'une part, la vieille idée colonisatrice et impérialiste, d'autre part l'idée démocratique et l'essor énorme de l'idée des nationalités. Le président Wilson, démocrate convaincu, qui s'imaginait que tous les maux nationaux et internationaux peuvent trouver leur miraculeux remède dans l'idée démocratique devenue réelle, et dans la participation effective des peuples au pouvoir, ne pouvait pas permettre que de cette Grande Guerre qu'il considérait, comme une lutte pour la liberté, sortent des nouvelles acquisitions coloniales, dans le sens traditionnel de ce mot, au profit des vainqueurs. En 1919 à la Conférence de la Paix, deux idées donc s'affrontent. L'ancienne conception impérialiste et colonisatrice d'une part, l'idée démocratique d'autre part. D'après cette dernière, il est du devoir des peuples plus développés d'aider aux pays, qui pour des raisons historiques et autres, se trouvent à un degré inférieur de civilisation, à devenir des membres libres et égaux de la grande famille des nations démocratiques. C'est en leur donnant d'ores et déjà certaines libertés sous le contrôle de la collectivité des peuples libres, qu'on les habituera à la liberté et qu'on acheminera ces communautés vers un gouvernement libre et indépendant. Il ne faut en effet pas oublier que dans la pensée wilsonienne la S. d.N.,

devait être une société des nations libres et démocratiques¹. Le rôle donc de cette société était d'aider les communautés non encore mûres à la démocratie et au gouvernement autonome à se développer dans cette voie. Le régime qui a été finalement accepté pour les anciennes colonies allemandes et pour les territoires détachés de l'empire ottoman, le régime des mandats internationaux essaye d'établir un certain équilibre entre ces deux conceptions. Nous aurons cependant une vue erronée de la réalité, si nous nous contentons de cette constatation en quelque sorte idéaliste. Des intérêts très importants et réels étaient en jeu, pour empêcher les puissances qui se sont partagées des territoires en question, d'y établir un régime colonial pur. Pour ne citer qu'un exemple, l'égalité économique de tous les membres de la S.D.N., inscrite dans certains mandats n'avaient évidemment pas pour unique but de protéger les habitants de ces territoires contre les abus possibles des colonisateurs.

Le régime des mandats, est donc à notre avis, issu de cette double origine : les intérêts des puissances qui se jalousaient les unes les autres et l'idée démocratique qui ne pouvait pas accepter la création des nouvelles colonies à exploitation.

Cette institution qui tire son origine du fameux article 22 du Pacte présente bien des caractères nouveaux, inconnus jusqu'ici dans le Droit international². Différents auteurs ont cherché des précédents. Certains ont remonté jusqu'au traité de Paris de 1815 signé par le Royaume-Uni, l'Autriche la Prusse et la Russie, en vertu duquel les Iles Ioniennes furent reconnues comme constituant une république autonome et placées sous la protection de la Couronne britannique. Les autres ont cité l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885 qui tend, d'après son préambule, à assurer à tous les peuples la libre navigation sur le Congo et le Niger à régler les conditions les plus favorables, au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions de

1. Voir à ce propos l'alinéa 2 de l'art. 1 du Pacte « qui se gouverne librement » qui dans la pensée wilsonienne signifiait celui qui possède un régime de liberté et même de démocratie. C'est au fond, comme l'a dit notre distingué maître Georges Scelle une Sainte Alliance démocratique.

2. Voir à ce sujet les travaux de l'Institut de Droit international et surtout la discussion à la session de Cambridge de 1931. *Annuaire* 1931, II, pp. 40-44.

l'Afrique et d'accroître le bien-être des indigènes. Ces exemples, et bien d'autres, rappelés par les auteurs font honneur à leur savoir, mais ne peuvent à notre avis nullement être considérés comme fournissant l'idée fondamentale à l'institution de 1919. Or, cette idée n'est autre, et c'est là la plus grande et heureuse nouveauté du régime que *le contrôle international* de l'exécution des obligations signées à cet effet. Un maître de la science française voit très bien ce qui fait la nouveauté de l'institution : « Le droit de regard de la S.d.N., c'est ce qui fait en fin de compte, la grande nouveauté de l'Institution, ce qui la différencie de certains agissements du passé et par exemple, de ce prétendu mandat que Sir James Fergusson affirmait avoir été donné à l'Angleterre au regard de l'Egypte. »

Il est nécessaire, croit-il, que le Conseil s'intéresse et surveille l'exécution des Mandats, « pour que le système des Mandats ne soit pas une tentative vaine¹. »

Le principe inscrit dans le premier alinéa de l'article 22 du Pacte est très important. Le régime, des mandats est créé parce que « le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte *des garanties* pour l'accomplissement de cette mission. »

Ce n'est donc pas dans l'intérêt du mandataire, mais dans celui de la population des pays sous mandat que le système est créé. S'il en est ainsi certains droits essentiels doivent être garantis à cette population, même si ces droits vont à l'encontre des intérêts du mandataire. L'article 22 lui-même prévoit dans ses alinéas 5 et 6² certains de ces droits, que les différends mandats ont repris en les développant.

1. Préface de M. Basdevant p. III, au livre de M. Albert Millot : *Les Mandats internationaux*, Paris, Larousse, 1924.

2. L'aliéna 5 est ainsi conçu :

« Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition des abus, tel que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantissent la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ».

L'aliéna 6 en parlant des mandats C. donne l'administration aux mains de Mandataires « sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ».

Pour les mandats du type A, les restrictions aux pouvoirs du mandataire consistent d'abord, dans le devoir de celui-ci de respecter l'autonomie locale de la communauté sous mandat. L'obligation du mandataire est aussi d'administrer le pays de telle manière qu'il devienne de plus en plus capable de se gouverner lui-même et renoncer au mandat, dès que cela peut être considéré comme acquis. Mais rien pour cette catégorie de mandats ne se trouve dans le Pacte qui viserait des droits semblables à ceux prévus par les alinéas 5 et 6 de l'article 22 et qui se comportent aux mandats des types B et C. Ici les différents mandats ont comblé cette lacune. Etant donné, que les garanties en faveur des habitants prévues dans les différents mandats du type A se rapprochent sensiblement de celles résultant de l'article 22 pour les deux autres catégories, nous en parlerons ensemble ayant toutefois soin d'indiquer les cas où les régimes diffèrent.

Le mandataire est tenu de garantir la liberté de conscience et de religion dont la pratique est compatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il est entendu, que pour déterminer ce qui est contraire aux bonnes mœurs, le mandataire doit se placer, non pas au point de vue de la conception morale existante dans la métropole, mais tenir compte surtout des habitudes locales et des préceptes de la religion dominante du pays sous mandat.

Le mandataire est tenu d'empêcher les abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et de l'alcool.

Au surplus, il est interdit au mandataire d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire sous mandat.

En ce qui concerne ce dernier point, les mandats B obtenus par la France contiennent une disposition additionnelle qui ne se retrouve pas dans les autres mandats. D'après cette disposition les troupes indigènes pourront servir non pas seulement à la défense du territoire sous mandat, mais aussi pour « la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat. » Les mandats A. contiennent encore de nombreuses charges pour les mandataires. L'adhésion obligatoire du mandataire pour le compte des communautés soumises au mandat à toute convention interna-

tionale générale conclue ou à conclure avec l'approbation de la S.d.N., en matière de trafic d'armes, munitions et stupéfiants, propriété littéraire, artistique, industrielle, moyens de communication etc¹. Telle est l'obligation particulière du mandataire de créer un foyer national juif en Palestine. Telles sont enfin les différentes obligations des mandataires suivant les conditions particulières des territoires soumis au mandat.

Dans notre étude nous ne pouvons pas insister sur toutes ces questions. Ce qu'il nous importait de relever c'est le fait que les mandats imposent de différentes charges aux mandataires, charges au profit des habitants des territoires sous mandats. Par là, le régime mandataire se rapproche d'un autre aussi issu de la grande guerre, de la protection des minorités nationales. D'ailleurs le système de protection dans la conception originaire ne devait pas essentiellement différer dans les deux cas. Il faut cependant reconnaître que dans la pratique l'efficacité de deux systèmes n'est pas la même, la différence étant en faveur du régime mandataire. S'il en est ainsi, c'est que les situations ne sont pas les mêmes, mais aussi et à notre avis surtout, grâce à l'existence de la Commission permanente des Mandats. C'est son vigilant contrôle qui a rendu, autant que possible, efficaces les droits reconnus par le Pacte et les divers mandats aux individus.

L'alinéa 9 de l'article 22 du Pacte de la S.d.N., prévoit la création de cette Commission et règle sa compétence :

« Une commission permanente sera chargée de recevoir
« et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de
« donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives
« à l'exécution des mandats. »

Le rôle de la Commission est donc essentiellement consultatif. Mais à ce point sa compétence est des plus larges, parce qu'elle peut donner son avis « sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. » Les rapports annuels des mandataires ont été compris par la Commission comme des documents, qui doivent contenir un exposé de l'administration des pays sous mandat dans son ensemble et sous tous ses

1. Art. 12 du mandat syrien et les articles correspondants des autres mandats.

aspects. En plus des lois, règlements, etc., doivent être joints à ces rapports.

Dès la première session, la commission s'est trouvée devant une difficulté, facile à prévoir. D'après sa charte constitutionnelle les seuls renseignements sur l'administration des territoires sous mandats n'émanent que du mandataire lui-même. Or, il n'aurait pas été étonnant si les suggestions et recommandations de la Commission n'avaient pas eu l'autorité voulue, étant donné la partialité de ses informations. Heureusement dès le 24 juillet 1922 le Gouvernement britannique adressa au Conseil un projet de réglementation du droit des pétitions, qui amendé par la Commission fut confirmé par le Conseil sous le titre : « *Procédure à suivre en matière de pétitions relatives aux habitants des territoires sous mandats.* »

Cette procédure renferme des règles suivantes :

1. « Toutes les pétitions adressées à la S.d.N., par des
« communautés ou des éléments de la population des terri-
« toires sous mandat seraient transmises au secrétariat de
« la S.d.N., par l'intermédiaire du Gouvernement intéressé.
« Ce dernier joindrait aux pétitions les observations qu'il
« jugerait convenables. »

2. « Toute pétition émanant de ces habitants qui serait
« reçue par le secrétariat de la S.d.N., par une voie autre
« que celle du Gouvernement mandataire intéressé serait
« retournée aux signataires, avec prière de la présenter à
« nouveau en se conformant à la procédure spécifiée ci-des-
« sus. »

3. « Toute pétition relative aux habitants des territoires
« sous mandat reçue par la S.d.N., d'une source autre que
« celle de ses habitants eux-mêmes serait communiquée au
« président de la Commission permanente des mandats. Ce
« dernier serait chargé de faire le départ entre celles qui,
« par la nature de leur contenu, ou l'autorité ou le désin-
« téressement de leurs auteurs, seraient dignes de retenir
« l'attention, et les autres manifestement insignifiantes. Les
« premières seraient communiquées au Gouvernement de la
« Puissance mandataire, qui serait invitée à formuler ses
« observations dans un délai de six mois au maximum si
« elle le jugeait utile. Les secondes seraient l'objet d'un rap-
« port du président à la Commission.

4. « Toutes les pétitions transmises à la S.d.N., par la « procédure indiquée seraient, avec les observations des « puissances mandataires, groupées et réservées jusqu'à la « première réunion de la Commission permanente des mandats. »

5. « Cette commission, après avoir délibéré des pétitions « qui lui seraient parvenues avec les commentaires de la « puissance mandataire, ferait le départ entre celles qui, « le cas échéant, pourraient être communiquées au Conseil « et aux membres de la Société et les autres. Le procès-verbal « de la réunion à laquelle elles avaient été discutées serait « joint à ces communications¹. »

En parcourant ces règles, une observation préalable s'impose. Le Conseil élargit le rôle de la Commission en lui attribuant un pouvoir exécutif. Comme le remarqua M. Salandra dans son rapport au Conseil. « tout triage est un acte d'ordre exécutif. »

Or, la procédure votée par le Conseil reconnaît expressément, soit à la Commission, soit à son président d'abord et à la Commission ensuite, suivant que la pétition émane des habitants des territoires sous mandat ou d'une source différente, le droit de décider si elle doit ou non être communiquée au Conseil et aux membres de la Société. Par là, la Commission sort donc de ses pouvoirs purement consultatifs lui assignés par le Pacte et reçoit un certain pouvoir de décision.

Pour notre étude le droit de pétition reconnu aux individus présente un intérêt à un autre point de vue. Nous sommes en effet en présence des pouvoirs en faveur de certains particuliers découlant directement des règles du droit international. A ce point les habitants des territoires sous mandat sont dans une situation meilleure que les ressortissants des États dits souverains. Si dans un État quelconque les gouvernants commettent des abus contre par exemple la liberté de conscience, le droit international positif ne connaît pas de moyens d'action contre ces abus. Une première constatation se dégage donc des règles du régime mandataire : les règles protectrices des droits individuels passent dans le domaine du droit positif et le mandataire s'engage

1. *Journal Officiel* 1923, n° 2, pp. 200 et 211.

formellement à l'égard de tous les membres de la S.d.N., à les respecter.

Mais il y a plus. Le droit positif prévoit des sanctions contre la violation de cette obligation. Et à ce point de vue le droit de pétition des individus est d'une importance primordiale. Mais cette sanction n'est encore qu'à l'état d'ébauche, le droit de pétition est rudimentaire, l'opposition des États, comme nous le verrons, est encore trop forte, pour que ce droit puisse se développer ; nous sommes cependant en présence d'un début, qui quelque timide qu'il puisse paraître est cependant révélateur de la marche de l'évolution future.

L'individu a le droit de se prévaloir de termes des mandats et de se plaindre lorsqu'il se croit victime d'un acte contraire aux stipulations mandataires. Cela démontre clairement qu'il s'agit ici des droits reconnus aux individus directement par des conventions internationales. Il est vrai, que d'après la procédure, que nous avons citée plus haut, les pétitions doivent être adressées à la S.d.N., par l'intermédiaire du mandataire. Mais cela ne change en rien le caractère de cet acte. Le seul droit que le mandataire possède c'est s'il le juge convenable, de joindre ses observations. Il n'a absolument aucun droit de trier les pétitions, ni de s'opposer qu'elles soient présentées à la Commission. C'est évident. S'il fallait invoquer une preuve nous nous en référerions au § 3 de la Procédure qui vise les pétitions émanant de nombreux habitants des territoires sous mandat. Ces pétitions arrivent directement à la Commission, dont le président fait un départ entre celles qui méritent de retenir l'attention et celles qui sont manifestement insignifiantes. Les premières sont communiquées au Gouvernement mandataire, en vue de formuler ses observations. Ici la procédure est donc inverse, que dans le cas où la pétition émane des habitants du territoire sous mandat. Il est manifeste qu'on n'a pas voulu conférer aux non-habitants des droits plus grands qu'aux habitants eux-mêmes, et, que ce n'est que par des raisons de rapidité de la procédure qu'on a admis que les pétitions émanant des habitants soient transmises pour l'intermédiaire du mandataire. Il en résulte donc, qu'une règle positive du droit international reconnaît ici, soit aux habitants, soit même aux non-habitants des territoires sous

mandats un droit d'appel contre l'Administration du mandataire.

La Commission d'abord, et le Conseil ensuite a donné au mot « pétition » une interprétation très large. On ne pose aucune condition de forme « tous documents, télégrammes, mémorandums, etc, émanant des pétitionnaires ¹ » doivent être considéré comme rentrant sous la dénomination « pétition ». Il y a pourtant une condition très importante, et qui a donné lieu à des nombreuses discussions au sein de la Commission, à savoir si la Commission ne peut pas procéder à une audition de pétitionnaires. La question est extrêmement délicate au point de vue pratique. La procédure suivie a en effet comme l'a dit M. Rappard « quelque chose de boiteux ². »

« La situation de la Commission, dit-il ailleurs (P.V.VIII « p. 51), en présence des pétitions est extraordinairement « fragile, le fait a déjà été souvent constaté. La Commission « est saisie de pétitions elle demande à la Puissance mandataire, contre l'action de laquelle sont dirigées ces pétitions « ce qu'elle en pense et, en somme elle ne peut que s'incliner « devant cette réponse. Il n'est donc pas étonnant, que « dans ces conditions, des nations, qui, aux termes du Pacte « même, sont déclarées provisoirement indépendantes, (les « Mandats A) s'estiment préteritées par la S.d.N., »

La Commission après avoir discuté la question à sa huitième session à propos de la demande d'une « délégation syrienne » d'être entendue par elle, a rejeté cette demande pour des raisons d'espèce, parce que tous les membres de la Commission ont déjà entendu à titre officieux cette délégation ; la Commission a alors estimé qu'une audition officielle est superflue et, n'apportera rien de nouveau. La question de principe a été renvoyée à la session suivante, neuvième, pour laquelle son membre britannique M. Lugard a accepté de présenter un mémorandum. Sur la base de ce mémorandum ³ une discussion très intéressante s'est développée. Deux questions se posèrent : d'abord celle de savoir si, dès maintenant la Commission croit de sa compétence d'entendre les pétitionnaires. Dans la négative, les membres de la

1. Commission permanente des mandats ; Procès-verbaux VII, pp. 129-130.

2. Procès-verbaux VIII, p. 159.

3. Procès-verbaux IX, pp. 189 192.

Commission jugent-ils opportun de demander au conseil d'octroyer ce droit.

M. Lugard se déclare pour la compétence de la Commission. Il considère « qu'il est entièrement de la compétence de la Commission d'entendre qui elle veut ¹⁾ Il déclare, comme un corollaire du droit de présenter des pétitions, que la Commission doit pouvoir entendre les pétitionnaires si elle le juge nécessaire.

Les autres membres de la Commission n'ont pas été de cet avis. M. Merlin relève les difficultés auxquelles la Commission se heurterait, si elle décidait d'entendre les pétitionnaires. La situation de l'État mandataire serait alors très délicate ; cela donnerait lieu à des chicanes, à des intrigues des agitateurs irresponsables et cherchant de la popularité. M. Merlin conclut par conséquent que dans l'état actuel des choses, il n'y a lieu d'apporter aucune modification à la procédure suivie ²⁾.

M. Rappard a été beaucoup plus nuancé et moins affirmatif. Il voit des arguments qui peuvent lutter pour, les autres contre la compétence de la Commission. La question selon lui importante, « est celle de savoir si la Commission doit exercer un droit qu'elle considère comme douteux ³⁾ ». Il se prononce en conséquence contre la compétence actuelle de la Commission, mais désire que celle-ci recommande au Conseil l'élargissement de ses pouvoirs.

M. van Rees, vice-président de la Commission, se place à un point de vue strictement juridique. Le rôle ordinaire de la Commission est un rôle consultatif. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que la Commission s'est vue attribuer en matière de pétitions un certain pouvoir exécutif. Etant donné le caractère exceptionnel de ce pouvoir, les termes du texte qui l'attribue doivent être interprétés restrictivement. Or, ni le Pacte ni la Constitution de la Commission ne lui ont confié expressément le pouvoir d'audition des pétitionnaires ; il en résulte que la Commission ne peut pas s'attribuer ce droit ⁴⁾.

1. Procès-verbaux IX, p. 47.

2. Procès-verbaux IX, p. 49.

3. Procès-verbaux IX, p. 49.

4. Voir Procès-verbaux IX, p. 50., aussi son livre : *Les mandats internationaux I. Le contrôle international de l'administration mandataire*. Paris Rousseau p. 124 et suiv. 1927.

Le président en résumant le débat a cru pouvoir affirmer que les membres sont en général d'accord, que la question de la compétence ne devrait pas être décidée par la Commission. Quant à la question de savoir s'il faut sur ce point faire une recommandation au Conseil, la Commission après un nouveau échange de vues décida de s'abstenir de toute recommandation. Elle annexa cependant à son procès-verbal une note remarquable de M. Rappard¹ sur la question, qui met en relief d'une façon claire et précise les préoccupations de ses membres et est en quelque sorte une explication authentique de la suggestion au Conseil, que la Commission inséra dans son rapport².

Cette suggestion est la suivante³ :

« La Commission a fait une nouvelle étude approfondie
« de la procédure en vigueur en matière de pétitions. L'ex-
« périence ayant montré, que, parfois, il lui a été impossible
« de se faire une opinion définitive sur le bien-fondé de cer-
« taines pétitions, il a semblé à la Commission que dans ces
« cas, il pourrait apparaître indispensable de permettre aux
« pétitionnaires d'être entendus par elle. La commission ne
« voudrait cependant pas formuler une recommandation
« expresse à ce sujet avant d'être informée de la manière de
« voir du Conseil. »

Cette suggestion se heurta à un refus net de la part de tous les États mandataires. Au Conseil seul M. Unden y était favorable. Sir Austen Chamberlain et les représentants d'autres États mandataires demandèrent d'abord, que le Conseil avant de prendre une décision sur ce point, sollicite les vues des gouvernements mandataires⁴. Les réponses de ces gouvernements furent nettement négatives. Elles insistèrent surtout sur le caractère de la Commission qui est et doit rester un organe consultatif. Or si elle avait le droit d'entendre les pétitionnaires, un débat contradictoire s'établirait devant elle ; toute procédure qui pourrait ressembler à la transformation de la Commission en un Tribunal est contraire au régime mandataire. De plus ce droit reconnu

1. Procès-verbaux IX, Annexe 3, p. 192.

2. Rapport sur les travaux de la Neuvième Session de la Commission Permanente des Mandats, soumis au Conseil de la Société des Nations, Procès-verbaux Annexe 9, pp. 215 et suiv.

3. *Op. cit.*, p. 216 sous la rubrique : *Pétitions*.

4. *Journal Officiel*, 1926 p. 1233 1234.

aux individus nuirait au prestige du gouvernement mandataire et rendrait plus difficile sa tâche¹.

Le Conseil ne pouvait que s'incliner devant la volonté des Puissances mandataires, ce qu'il fit par la résolution du 7 mars 1927 :

« Le Conseil, ayant pris connaissance des réponses des Puissances mandataires au sujet de l'audition, dans certains cas, de pétitionnaires par la Commission permanente des mandats, exprime l'avis qu'il n'y aurait pas d'avantages à modifier la procédure suivie jusqu'à présent par la Commission dans cette question². »

En 1927 l'attribution du droit à la Commission d'entendre les pétitionnaires s'est donc heurtée à une opposition décisive. Mais, si comme l'a déclaré l'Institut dans sa session de Cambridge de 1931 le régime mandataire ne doit pas être considéré comme une institution passagère et limitée, mais comme ayant acquis une place dans le droit des gens et pouvant même les cas échéants être étendu à d'autres territoires, nous croyons qu'une instance judiciaire finira par s'imposer contre les abus de l'administration des mandataires. Nous ignorons, si un certain pouvoir judiciaire sera attribué à la Commission Permanente ou à un organisme différent mais, ce dont nous sommes convaincus, c'est que tôt ou tard, un juge sera créé.

En droit positif, nous ne sommes pas encore là. Quelle que soit l'importance de la reconnaissance par le droit des gens du principe même de certains droits individuels, dont le respect est contrôlé par la Société des Nations, nous ne pouvons pas nous dissimuler que ce contrôle est encore assez faible et éphémère. Malgré toute l'admiration que nous avons pour la Commission Permanente, nous ne pouvons cependant pas oublier que ses informations sont unilatérales et qu'elle est privée, malgré ses efforts, des éléments d'un jugement vraiment impartial.

Avant de quitter le terrain des mandats internationaux, nous devons encore parler du contrôle juridictionnel de la

1. Voir les réponses des Gouvernements mandataires de l'Afrique du Sud, de l'Australie, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, du Japon et de la Nouvelle-Zélande dans le *Journal Officiel* 1926 p. 1646-1653.

2. *Journal Officiel* 1927, p. 348.

Cour Permanente de Justice Internationale. Nous le ferons aussi brièvement que possible, en nous référant à ce que nous en avons dit plus haut en parlant de l'affaire Mavrommatis¹.

Il nous paraît pourtant utile de rappeler la clause de juridiction obligatoire, clause qu'on retrouve dans les mandats de tous les trois types : « Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat, et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice Internationale prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations². »

En parlant de l'affaire Mavrommatis, où la Cour a été appelée à interpréter cette disposition, nous avons vu que la majorité de la Cour a déclaré, qu'à la base du différend peut se trouver un intérêt privé. Dès qu'un État membre de la S.d.N., prend en main l'affaire de son ressortissant et la porte devant la Cour, celle-ci devient compétente. Cette interprétation est d'autant plus hardie, qu'on peut tirer d'une disposition particulière du mandat sur l'Est-Africain un argument à contrario, contre la compétence de la Cour. L'article 13 de ce mandat à la suite de la disposition sus-indiquée, contient un alinéa deuxième ainsi conçu :

« Les États membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de ladite Cour, *au nom de leurs nationaux*, toutes plaintes émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits tels qu'ils sont définis par le présent Pacte. »

Deux juges dissidents dans l'affaire Mavrommatis, MM. de Bustamante et Oda ont tiré de cette disposition particulière du mandat sur l'Est-Africain un argument à contrario en faveur de l'incompétence de la Cour pour les questions émanant des plaintes des particuliers dans tous les autres mandats où cette disposition ne se retrouve pas. La question a aussi donné lieu à de vives discussions au sein de la

1. Voir supra p. 100 et suiv.

2. Art. 20 du mandat syrien, art. 26 du mandat palestinien etc.

3. Voir les opinions dissidentes de MM. Bustamante et Oda dans *Publications de la C.P.J.I.* Série A Arrêt n° 2, pp. 82, 83 et pp. 86, 87.

Commission permanente au cours de sa sixième session¹. M. Rappard soutenait que dans tous les mandats la Cour peut connaître des différends relatifs aux intérêts privés, que la différence de rédaction entre le mandat sur l'Est-Africain et les autres n'est dûe qu'à un simple accident et qu'il y aurait lieu de recommander au Conseil la suppression de l'alinéa 2 de l'article 13 du mandat est-africain ; cette suppression ne changerait en rien le sens de cet article. M. Van Rees au contraire était d'avis opposé. D'après lui cette dispositions particulière a une réelle importance et il préférerait plutôt son insertion dans tous les mandats. La Commission n'a pu se mettre d'accord sur ce point et ne fit par conséquent aucune suggestion au Conseil².

Nous pensons de notre part, que la question n'a pas l'importance qu'ont voulu lui attribuer certains auteurs. En général cette clause de juridiction obligatoire a perdu aujourd'hui beaucoup de son importance pratique. Elle prévoit la compétence de la Cour pour tout différend entre le mandataire et un membre de la S.d.N., « relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions des Mandats, » or, étant donné la généralisation de la clause facultative du Statut de la C.P.J.I., la clause de juridiction obligatoire insérée dans les mandats ne devient qu'une application, particulière de la compétence obligatoire générale de la Cour pour des conflits juridiques. D'autre part, croyons-nous contrairement à ce que pense M. Van Rees³, que l'arrêt n° 2 de la Cour a incidemment déclaré que l'alinéa 2 de l'art. 13 du mandat Est-Africain est superflu. Cette disposition sans utilité pratique, vu l'interprétation large qu'a donné la Cour au premier alinéa, qui seul se retrouve dans les autres mandats est cependant très intéressante dans sa forme. Elle dit en effet non pas que les États pourront agir *en faveur* de leurs nationaux mais en *leur nom*; ce qu'indique, que l'État lui-même n'a aucun intérêt dans cette action et que ce n'est que parce que les particuliers ne peuvent pas porter une affaire devant la Cour permanente, que leur Etat est obligé

1. Procès-verbaux VI, pp. 55-56 ; voir le memorandum soumis à la Commission par M. Rappard Procès-verbaux VI, Annexe 5a pp. 159-160 et la note sur ce memorandum de M. Van Rees Annexes 5b pp. 160-163.

2. Procès-verbaux VI, p. 56.

3. *Op. cit.*, pp. 161-162.

d'agir en *leur nom*. D'ailleurs, la Cour a accepté qu'elle est compétente même lorsqu'il n'y a que simple substitution de l'État à son national.

En conclusion la grande nouveauté de ce régime est dans le contrôle international exercé par la collectivité internationale. Nous avons vu que ce contrôle n'est pas judiciaire. La Commission Permanente des mandats a en principe un rôle purement consultatif et ne peut en aucune manière être considérée comme un juge. Si, on ne regarde que les textes, soit de l'article 22 du Pacte de la S.d.N., soit des différents Mandats, on peut conclure, que l'individu n'est, en quelque sorte, que l'objet de la protection il ne collabore aucunement dans les sanctions des droits qui lui ont été reconnus par ces textes. Cette conclusion, peut-être conforme à la lettre des textes, sera cependant certainement contraire à la réalité et à la pratique telle, qu'elle s'est développée pendant l'existence, pourtant courte du système mandataire. Au point de vue pratique l'individu joue un rôle très important dans le contrôle des obligations mandataires. C'est pratiquement sa pétition qui porte à la connaissance de la collectivité internationale les abus du gouvernement mandataire. C'est elle encore, qui permet à la Commission permanente d'exercer un contrôle conscient et effectif sur l'administration du pays. Si, comme nous l'avons vu, l'individu n'a pas été admis à comparaître devant la Commission, il n'en reste pas moins vrai, que les différents membres de la Commission entendent les pétitionnaires à titre privé et sont par ce moyen parfaitement au courant de deux thèses en présence et en mesure d'agir en pleine connaissance de cause. La Commission sans être formellement un Tribunal est cependant indépendante, ses membres étant nommés à titre personnel et non comme représentants des gouvernements. Pratiquement donc, et c'est la raison pour laquelle nous avons surtout insisté sur le côté procédural du régime mandataire, l'individu a acquis un rôle important. Sa requête saisit directement un organe de la S.d.N. qui l'étudie et se prononce sur son bien fondé. Cet organe est en plus tout à-fait indépendant des influences extra-juridiques, l'individu peut en dehors de sa pétition répondre à la thèse du

gouvernement mandataire, sinon directement devant la Commission au moins indirectement devant chacun des membres de celle-ci. La Commission permanente tout en n'étant pas un organe juridique a cependant réussi, autant que c'est possible dans l'état actuel du droit, de sauvegarder et garantir les droits reconnus aux individus soit par le Pacte soit par les textes de différents Mandats.

TROISIEME PARTIE

LA PROTECTION DES MINORITÉS ET LES DROITS INDIVIDUELS

Le problème des minorités nationales est un des plus angoissants de l'Europe nouvelle. Le principe « du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes » n'a pas été et, dans certains cas, ne pouvait pas être appliqué à la lettre dans l'amalgame des peuples qui habitent notre continent. Dans certaines régions de l'Europe centrale et orientale il est pratiquement impossible de créer des États purement nationaux. La question des minorités n'intéresse pas cependant cette partie de l'Europe seulement, c'est un problème général au premier chef. Elle a trop souvent troublé la paix et la tranquillité de l'Europe et du monde pour qu'une puissance quelconque, puisse s'en désintéresser. Qu'il nous soit cependant permis de regretter, que le régime établi après la guerre mondiale ne fut pas rattaché à un problème encore plus général à celui de la protection des droits de l'homme par la collectivité internationale organisée tout entière. Nous verrons que ce défaut s'est avéré jusqu'ici comme un obstacle décisif au développement du régime minoritaire lui-même. Si, une reconnaissance des droits de l'homme et leur protection internationale avaient été proclamées bien des troubles et d'agitations politiques auraient été évités et la protection des minorités, qui est considérée par les États qui la subissent comme une *capitis diminutio* aurait disparue *virtuellement*¹.

Il nous sera impossible dans notre étude particulière de

1. Voir l'intervention de M. Politis dans les discussions à l'Institut, *Annuaire*, 1931 II, p. 104.

traiter le problème minoritaire dans toute son ampleur. La littérature qu'il a suscitée est énorme ; des centaines, voire des milliers de livres, brochures et articles ont été écrits sur le sujet. Il est vrai, que généralement cette littérature est plus politique que juridique, plus subjective qu'empreinte d'un esprit d'objectivité scientifique. Les auteurs à quelque camp qu'ils appartiennent prennent trop souvent leurs désirs pour des réalités, sans voir en face la vraie réalité des choses et les possibilités pratiques raisonnables. Tout un mouvement minoritaire a été organisé sur le plan international, qui tient ses assises régulières en septembre chaque année à Genève. De nombreuses revues ont été fondées surtout en langue allemande, qui ont pour but de propager l'idée minoritaire¹. D'autre part, des États minoritaires font bloc commun contre toute extension du régime des traités existants qu'ils cherchent d'ailleurs à interpréter restrictivement. Les autres États, suivant leurs intérêts politiques, prennent cause pour l'une ou pour l'autre partie. L'Allemagne surtout, dès son entrée à la S.d.N., s'est posée en champion des droits minoritaires. Il n'y a pas aujourd'hui un homme de bonne foi qui ne se rend pas compte des arrières pensées politiques des États qui prennent telle ou telle position à l'égard du problème minoritaire. Nous avons le regret de constater que le régime issu des traités d'après-guerre, loin d'être un élément d'apaisement et de paix à l'intérieur et à l'extérieur, ne sert au contraire que trop souvent à susciter des luttes politiques dont le but est souvent peu avouable. La raison en est d'après nous, qu'au lieu d'établir un contrôle judiciaire, on a fait de la protection des minorités un objet de marchandage politique. Il y a plus d'un siècle que les législations internes ont reconnu, que c'est au juge et à lui seul, de protéger les droits individuels et de sanctionner la violation de ces droits. Naturellement en droit international des précautions spéciales seraient pour le moment nécessaires, pour que le droit d'accès à un Tribunal ne donne pas lieu à des abus, qui dans l'état actuel ne sont plus à craindre dans la vie interne². Mais, pour que

¹ 1. Voir sur ce mouvement l'article de M. Tibal : *Les tendances actuelles du mouvement minoritaire*, *Esprit international* janvier 1931.

² 2. Très intéressante à ce point nous paraît la suggestion de l'éminent professeur Georges Scelle tendant à la création d'une instance préalable, une sorte de « Chambre de requête » ayant pour mission de filtrer les pétitions

la question minoritaire ne vienne pas une fois de plus ensanguanter l'Europe, pour qu'elle cesse d'être un élément de discorde à l'intérieur d'un grand nombre de pays européens et un prétexte d'agitation à l'extérieur, qui trouble la bonne entente entre les nations, il faut nécessairement arriver à une reconnaissance *par tous les pays* des droits de l'homme et les protéger par un juge international.

L'origine de l'idée de la protection d'une partie de la population d'un pays, particulièrement exposée à des exactions de la part des gouvernants, remonte très loin dans le passé. D'après certains auteurs¹ il faut remonter jusqu'au lendemain des guerres de religions pour trouver l'idée d'une protection des minorités, sous la forme de garantie de la liberté religieuse. Les autres, ramènent l'origine de cette idée à la protection de la liberté de conscience après la Réforme². Il y a en effet aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles de nombreux traités qui garantissent la liberté religieuse aux minorités. Nous citons à titre d'exemple, le traité à notre connaissance, le plus ancien, qui contient une pareille clause, celui d'Oliva de 1660 entre la Pologne, la Prusse et la Suède. Tous les traités jusqu'à 1815 ne parlent que de la garantie de *la liberté religieuse*. Au contraire, le traité de 1815, celui même qui marque le triomphe de la réaction et de l'absolutisme, contient cependant une disposition tout à fait caractéristique, non pas seulement de garantie de la liberté religieuse, mais d'une reconnaissance du droit à la vie *d'une nation*, de la nation polonaise. L'article premier de l'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 stipule : « Les Polonais, sujets respectifs des hautes parties contractantes, obtiendront des institutions qui assureront *la conservation de leur nationalité*, d'après les formes d'existence politique que chacun des gouvernements, auxquels ils appartiennent, jugera convenable de leur accorder. » Cette reconnaissance est évidemment faite par la Sainte-Alliance dans un but

et de ne retenir que celles qui seraient basées sur un motif sérieux et rempliraient des conditions de validité à déterminer avec soin. (Prométhée p. 6, mars 1929).

1. Voir l'intervention de M. Politis dans la discussion de l'Institut pendant la session de Cambridge; *Annuaire*, 1931, II, p. 103.

2. Voir Fouques-Duparc : *La protection des minorités de race de langue et de religion*, Paris 1922 p. 73 et suiv; Mandelstam : *La protection des minorités*, *Recueil des cours de l'Académie de la Haye* 1923, p. 369.

purement politique, l'arbitraire de chaque gouvernement est d'ailleurs expressément admis. Quoiqu'il en soit de la valeur pratique de cette clause elle est cependant caractéristique pour l'évolution d'une garantie des droits des minorités nationales.

Nous serions obligés de parcourir l'histoire européenne de tout le *xix^e* siècle surtout, si nous voulions retracer, même brièvement, les interventions soit individuelles soit collectives des différentes puissances dans l'empire ottoman, sous prétexte de protection des peuples chrétiens de l'empire. Les péripéties de cette protection sont trop connues, les appréciations des historiens sur les mobiles de ces interventions « d'humanité » sont trop divergentes, pour que nous puissions, sans sortir des cadres de notre étude en retracer mêmes les lignes générales. Nous voulons seulement constater, ce qui nous paraît incontestable, que la question minoritaire a été une de celles qui a le plus souvent mis en feu l'Europe. Nous ne voulons pas juger, si c'est pour des raisons humanitaires ou pour des raisons politiques égoïstes, que les différentes puissances intervenaient, mais ce que nous savons, c'est que cette question a opposé des grands peuples les uns contre les autres, qui se soupçonnaient et jalousaient. Les Balkans sont devenus le volcan de l'Europe. Si on se rend encore compte des massacres périodiques qui interviennent entre une réforme promise et une autre non exécutée, le tableau n'est pas bien réjouissant.

En 1878 le traité de Berlin a enfin rendu l'indépendance à certains peuples balkaniques. Des clauses de garantie en faveur des minorités ont été alors imposées à ces nouveaux Etats. Le traité de Berlin qui les a libérés du joug turc a imposé à la Bulgarie, Roumanie, Serbie, et Monténégro le respect de droits humains. Nous notons qu'il ne s'agit plus de la liberté religieuse seulement, mais d'une égalité des droits civils et politiques entre les minoritaires et les majoritaires. Il y a même plus ; la liberté religieuse est accordée non seulement aux ressortissants, mais aussi aux étrangers. Nous attirons particulièrement l'attention sur cette stipulation qui ne vise plus seulement le minoritaire, mais l'homme comme tel et que nous retrouvons beaucoup plus développée dans les traités récents. Malheureusement ces stipulations elles aussi n'ont pas toujours eu leur pleine efficacité

pratique. Il nous suffirait à ce propos de citer à titre d'exemple la trop fameuse question de la nationalité des Juifs roumains, qui ne fut définitivement réglée que dans le traité récent des minorités conclu avec la Roumanie. Pour les États américains aussi, malgré que le problème des minorités ne se pose pas de la même façon qu'en Europe il y a des exemples de clauses des garanties en faveur des minorités, insérées dans les traités. Nous citons deux exemples :

Le traité de cession du Canada contient des clauses de protection de la minorité française.

On peut citer aussi le traité de Paris de 1898 qui a cédé Porto Rico et les Philippines aux Etats-Unis.

A part des clauses des traités il y a eu encore, sans parler de la Turquie, des nombreuses interventions diplomatiques en faveur des minorités. Nous en signalons une seule, très caractéristique parce qu'il s'agit d'une intervention en Russie, c'est-à-dire dans les affaires d'une grande puissance, celle des Etats-Unis après les massacres de Kichinef¹.

Dans ce bref aperçu historique de la protection des minorités, nous avons vu la naissance de celle-ci ensuite l'extension de plus en plus grande des droits protégés. Né avec la Réforme, qui a créé en Europe des minorités religieuses chrétiennes, on s'est mis d'abord à protéger ces minorités. Par la suite, avec le développement de l'idée nationale, la garantie s'étend. Ce n'est plus la liberté religieuse seule qu'on accorde, c'est aussi la conservation de la nationalité qu'on garantit.

La règle de l'égalité de tous devant la loi devenant générale, toute discrimination à l'encontre des minoritaires, devient choquante et insupportable. Le traité de Berlin comme nous l'avons vu, garantit déjà aux minoritaires l'égalité des droits civils et politiques. L'évolution ne s'arrête pas là. Déjà avant la guerre on sort du terrain purement minoritaire, pour garantir aux étrangers certains droits qu'on considère comme inhérente à l'être humain lui-même. Le traité de Berlin contient la première ébauche dans ce sens.

Si ces clauses sont assez larges, interprétées correcte-

1. Voir sur l'histoire de la protection des minorités surtout : André Madelstam : *La protection des minorités* ; *Recueil des cours de la Haye* 1923 premier volume de la collection pp. 367-519.

ment elles peuvent garantir une réelle égalité aux minorités, elles sont cependant restées sans efficacité. Il est facile d'en voir la raison. Il y a en effet une opposition absolue, entre le caractère de ces clauses d'ordre public international au premier chef et la latitude absolue laissée aux gouvernants auxquels on les a imposées, de s'y conformer ou de les violer. On inscrit certaines clauses de protection dans des traités et on les impose aux gouvernements, parce qu'on n'a pas assez de confiance en eux. Or, une fois ces clauses inscrites il faut croire que l'entière confiance naît de suite, parce qu'on fait dépendre l'exécution de ces obligations de ces gouvernements eux-mêmes. Lorsque, il est vrai, les abus deviennent trop criants, les grandes puissances interviennent, surtout en Turquie. Mais nous connaissons les inconvénients de ces « interventions d'humanité », qui au lieu de protéger les minorités créaient des discordes et des jalousies entre les puissances elles-mêmes. Le manque d'une sanction organisée des stipulations minoritaires a fait, que la question des minorités a provoqué le plus de troubles et de guerres au cours de XIX^e siècle. Il n'en pouvait d'ailleurs pas être autrement, dans l'anarchie internationale d'avant-guerre. Une protection systématique, organisée et sanctionnée ne peut être l'œuvre que de la communauté internationale, elle-même organisée. Ce n'est qu'avec l'organisation de la communauté internationale, avec la S.d.N., et son corollaire essentiel la Cour Permanente de Justice Internationale, qu'une organisation de la protection des minorités a pu naître.

En passant au régime établi après la guerre mondiale on ne peut ne pas être frappé par le fait que rien dans le Pacte ne vise la protection des minorités. La S.d.N., a été créée principalement et peut-être uniquement en vue du maintien de la paix et de la bonne entente entre les nations. Or, s'il est vrai, et nous le croyons, que comme l'a déclaré le Président Wilson dans un grand discours prononcé le 31 mai 1919 à la séance plénière de la Conférence de la Paix,

« Rien n'est plus susceptible de troubler la paix du monde
« que le traitement dont les minorités pourraient, dans cer-
« taines circonstances faire l'objet »

on ne comprend pas que la Charte constitutionnelle de la S.d.N., ne se soit pas occupée de la question. On ne peut

expliquer ce fait que par des raisons historiques, en se référant aux discussions de Paris. Le Président Wilson voulait en effet garantir à toutes les minorités l'égalité de traitement dans les nouveaux États, et inscrire cette garantie dans le Pacte. A un moment de la discussion cette garantie fut même étendue à tous les États, mais limitée dans son contenu à la seule liberté religieuse. C'est alors qu'intervint la fameuse proposition japonaise visant la reconnaissance de l'égalité des races. Le sort de cette proposition est connue, son rejet entraîna, la suppression de l'article de garantie de la protection des minorités tout entier, en tant que clause générale du Pacte ¹.

L'idée de la protection des minorités ne fut cependant pas abandonnée pour celà et trouva son expression dans les traités particuliers conclus entre les grandes puissances alliées et associées et chacun des États nouveaux ou considérablement agrandis, dits des traités des minorités. M. Clémenceau, président de la Conférence de la Paix dans une lettre restée historique dans la question minoritaire, adressée au président du Conseil polonais Paderewski explique les raisons pour lesquelles les grandes puissances victorieuses ont imposé ces traités aux États nouveaux. Les puissances se sont inspirées de la tradition établie, d'après laquelle la reconnaissance de nouveaux États par les grandes puissances comporte en même temps de leur part la demande, que les États ainsi reconnus s'engagent à pratiquer certains principes de gouvernement déterminés, et celà sous la forme d'un accord revêtant un caractère international. De plus, M. Clémenceau rappelle que c'est surtout sur les grandes puissances que repose la charge du maintien de l'ordre international. Il ne manque pas de signaler la supériorité, du système établi sur la pratique antérieure. La garantie n'appartient plus aux grandes puissances, qui peuvent intervenir dans les affaires d'autres États, « en vue de fins purement politiques » mais à la Ligue des Nations, à la collectivité internationale organisée.

1. Voir à ce propos la très intéressante étude de M. Feinberg : « *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités.* » ? Paris-Rousseau 1929. Pour notre problème particulier surtout le chapitre VII sur « *La protection des minorités dans les projets du pacte de la Société des Nations et la lutte du Japon pour l'égalité des races* », pp. 45, 66.

Les traités des minorités.

Le premier en date et le traité qui a servi de modèle aux autres est celui entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne signé le 28 juin 1919 à Paris, le jour même de la signature du traité de Versailles. De semblables traités furent ensuite conclus par les principales puissances alliées et associées successivement avec la Yougoslavie (10 septembre 1919), la Tchécoslovaquie (10 septembre 1919), la Roumanie (9 décembre 1919), la Grèce (10 août 1920) et l'Arménie (pas en vigueur l'Arménie ayant perdu son indépendance). De plus il faut encore mentionner les différents chapitres visant la protections des minorités insérés dans les Traités de Paix avec l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie. Les différentes déclarations faites au moment de l'admission à la S.d.N. devant le Conseil par l'Albanie (2 octobre 1921), l'Esthonie (17 septembre 1923), la Finlande (pour les îles d'Aland 27 juin 1921, la Lettonie (7 juillet 1923,) la Lituanie (12 mai 1922).

Les traités dont nous allons nous occuper ne concernent donc, que les États de l'Europe centrale et orientale. De nombreux pays, malgré qu'ils contiennent des minorités importantes (exemple : Italie et Allemagne) ne sont pas obligés par ces traités. On n'a imposé ces traités qu'aux vaincus et aux nouveaux venus. Par là nous sommes dans la tradition des siècles précédentes. Il y a cependant dans ces traités une nouveauté dont l'importance ne peut pas être exagérée, sur laquelle a déjà insisté, comme nous l'avons vu, M. Clémenceau dans sa lettre. La protection des minorités une fois inscrite dans les traités n'est pas abandonnée au bon vouloir et à l'arbitraire des gouvernements, mais des garanties sont stipulées et un contrôle à la fois politique et juridique avec prééminence incontestable du premier est organisé. C'est par là, croyons nous, que le système tout entier est faussé à sa base même, mais quoiqu'il en soit de cette question sur laquelle nous reviendrons plus loin, il ne faut pas méconnaître le progrès réalisé par ces traités dans la voie d'une reconnaissance internationale des droits de l'individu, dont la protection est assumée par la collectivité internationale tout entière. Quels sont ces droits et quel est leur caractère c'est ce que nous traiterons dans le chapitre suivant.

Les droits et devoirs des minorités.

Une constatation importante pour notre étude se dégage tout d'abord, des traités des minorités. *Nous sommes ici en présence des droits expressément reconnus aux individus par des traités internationaux.* Sans nous prononcer, dès maintenant s'il y a dans les traités des minorités reconnaissance aux individus de la qualité des sujets du Droit international, comme le croient M. Kusters¹ et Lapradelle², nous ne pouvons cependant ne pas constater un début d'une reconnaissance des droits internationaux de l'individu, qui apparaît enfin au dessous de la façade étatique. Ces droits sont reconnus aux individus au triple titre d'habitants, de ressortissants ou de membres d'une minorité.

L'art. 2 du traité polonais et les articles correspondants des autres traités accordent à *tous les habitants* la protection de leurs vie et liberté, et la pleine liberté de leur religion lorsque ses pratiques ne sont pas incompatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Ce sont donc tous les habitants, même les étrangers qui sont protégés par ces stipulations. Cet article, s'il est au point de vue théorique très important n'a cependant pratiquement pas la même valeur que les autres articles des traités des minorités. La garantie internationale ne s'y applique pas, le contrôle de la collectivité sur son exécution est expressément exclu par les clauses de garantie qui ne prévoient ce contrôle, que lorsqu'il s'agit de la protection des personnes « appartenant à des minorités de race de religion ou de langue » (art. 12 du traité polonais).

Un autre droit, celui-ci très important en pratique est reconnu aux individus par les traités c'est *le droit à la nationalité*. C'est ainsi que par exemple dans le traité polonais la nationalité polonaise doit être accordée de plein droit à tous les individus ayant à la date du traité leur domicile sur le territoire reconnu à l'État polonais (art. 3) ; à ceux qui sont nés sur ce territoire de parents y domiciliés (art. 4) ; à ceux qui sont nés sur le territoire polonais, et qui ne peuvent pas se prévaloir d'une autre nationalité. « Il y a là, déclare M.

1. Voir l'intervention de M. Kusters dans les discussions à l'Institut' *Annuaire*, II, pp. 99-100, 1931.

2. Procès-verbaux du Comité des Dix p. 217.

Scelle¹, quelque chose de particulièrement intéressant parce que dans le Droit international classique, il était admis que l'organisation de la nationalité dépendait exclusivement de l'État intéressé. Enregistrons donc sur ce point un échec notable à la théorie de la souveraineté. » De même M. de Lapradelle² reconnaît que « le droit à une nationalité est extrêmement important » ... « En reconnaissant le droit fondamental de l'homme à une nationalité, les questions des minorités seraient entrées dans celles des droits de l'homme. C'est une question juridique, non politique. » La Cour elle-même dans son avis consultatif n° 7 sur la question de l'acquisition de la nationalité polonaise, déclare qu'il s'agit là *d'un droit* en faveur des individus, qui se trouve placé sous la garantie de la Société des Nations :

« Le fait même de l'inclusion des articles 3 à 6 (concernant l'acquisition de la nationalité) dans le traité des minorités semble indiquer, que, dans la mesure où ces articles *créent pour des personnes de nationalité allemande, un droit à la nationalité polonaise*, ce droit se trouve placé sous la garantie de la Société des Nations, institution toute désignée pour assurer la protection des personnes de race allemande, visées au traité des minorités³ ».

L'égalité de tous les ressortissants devant la loi et la reconnaissance de l'égalité des droits civils et politiques sont stipulées à l'art. 7 du traité polonais et aux articles correspondants des autres traités. A ce point il y a une différence dans le traité de Lausanne, qui ne prévoit cette égalité que pour des ressortissants ture non-musulmans. La différence de religion, croyance ou confession ne devra nuire à personne pour l'admission aux emplois publics ou à l'exercice des différentes professions et industries.

Il y a là une précision utile. Les traités ne se contentent pas d'une simple indication du principe de l'égalité des droits civils et politiques, mais cherchent à rendre cette égalité réelle et effective. L'expérience a montré que c'est surtout dans l'administration publique, que les minoritaires rencontrent les plus grandes difficultés de rentrer et que

1. *Prométhée* p. 5, février 1929.

2. L'intervention de M. de Lapradelle dans, la discussion à l'Institut à la session de Cambridge de 1931, *Annuaire* II p. 100, 1931.

3. Série B. *Recueil des avis consultatifs*, n° 7, p. 16.

certaines professions, généralement intellectuelles ou les plus lucratives se trouvent sinon fermées au moins très difficilement accessibles pour les membres des minorités. Cette précision donnée dans l'article sus-mentionné si, elle devenait une réalité serait à notre sens, de nature, à faciliter grandement les relations entre majorités et minorités. Il s'agit là en effet généralement de l'élite des minorités nationales qui, ayant la possibilité de collaboration quotidienne avec l'élite de la majorité contribuerait à l'entente entre les deux nations.

Une autre disposition dont l'importance ne peut échapper à personne se trouve dans le second alinéa du même article. Il vise *le libre usage d'une langue quelconque* garanti à tous les ressortissants, soit dans leurs relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit enfin dans les réunions publiques.

C'est garantir à chaque individu la possibilité du plein développement de sa personnalité, que de lui reconnaître le libre usage de sa langue maternelle. C'est, la plus grande violation des droits et sentiments humains que lui imposer une certaine forme d'expression de pensées les plus chères et les plus intimes.

Des dispositions particulières qui ont pour but la conservation des caractères nationaux distincts des ressortissants appartenant à des minorités ont été inscrites dans les traités. Nous ne pouvons pas traiter les cas exceptionnels où certains traités prévoient une certaine autonomie collective, territoriale, d'une minorité ethnique. Cette question sort des cadres de notre étude, qui ne s'occupe que des problèmes relatifs à l'individu en tant que tel, non pas en tant qu'appartenant à une collectivité non-étatique. Nous mentionnons seulement à titre d'exemple le cas le plus caractéristique d'autonomie territoriale prévue par les traités des minorités ; celui conclu avec la Tchécoslovaquie en faveur des Ruthènes au Sud des Carpathes.

Avant de quitter le terrain des droits reconnus aux minoritaires nous voulons encore indiquer celui qui est un des plus importants et qui a donné lieu au plus de contestations et de difficultés, *le droit à l'enseignement*. Ce droit paraît indispensable à côté de celui du libre usage de la langue. Il

serait en effet à la longue, surtout pour l'élément citadin, vain de reconnaître le libre usage de la langue si on ne reconnaît pas en même temps, la liberté d'enseignement dans cette langue. Les traités font à ce propos une distinction très importante entre l'enseignement privé et l'enseignement public. Ils reconnaissent d'abord aux ressortissants appartenant à des minorités l'égalité de droit et de fait avec les autres ressortissants de créer, diriger et contrôler à leurs frais des établissements d'éducation, avec le droit d'y faire usage de leur propre langue (art. 8 du traité polonais). Ce n'est que dans les villes et districts, où réside *une proportion considérable* de minoritaires, qu'ils se verront assurés *une part équitable* dans les sommes affectées par les pouvoirs publics au but de l'éducation (art. 9 al. 2) Cette disposition est trop peu précise, elle laisse une trop grande latitude à l'arbitraire gouvernemental. Le gouvernement est en effet seul juge quand il y a proportion considérable de minoritaires, quelle est la part qui paraît équitable dans les sommes destinées à l'éducation que les écoles minoritaires doivent recevoir. D'autre part, il ne faut pas que ces écoles, qui peuvent être de tous les degrés deviennent des lieux de propagande antiétatique et qu'au lieu de servir à l'éducation elles servent à l'excitation des haines contre la majorité et l'État. Ici se pose avec toute son acuité le problème du devoir de loyauté des minoritaires à l'égard de l'État qu'ils habitent, qui est la contre-partie indispensable des droits reconnus.

Les traités ne se bornent pas à reconnaître le droit des minoritaires à l'enseignement privé. Ils prévoient aussi des écoles minoritaires dans l'enseignement public. Lorsque dans une ville ou un district réside *une proportion considérable* de ressortissants appartenant à des minorités, le gouvernement (polonais, tchécoslovaque, roumain etc.) s'engage à accorder *des facilités appropriées* pour assurer que dans *les écoles primaires*, l'instruction soit donnée aux enfants de ces ressortissants dans leur propre langue (art. 9 al. 1 du traité polonais). Les termes de cette disposition sont tellement vagues qu'il ne dépend vraiment, que de la volonté du gouvernement de leur donner une réalité ou au contraire de les laisser sans vie. D'abord, il ne s'agit là que des écoles primaires, ensuite le gouvernement ne s'engage

qu'à accorder des facilités appropriées et cela même seulement lorsqu'une proportion considérable de minoritaires réside dans le district. Des termes vagues qui n'engagent au fond pas à grand chose. Notons à ce propos les dispositions de la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922 remarquable à tant d'égard, relative à la Haute-Silésie. Cette Convention règle minutieusement le droit à l'enseignement public reconnu aux minoritaires. Le système établi par elle ne vise pas seulement l'enseignement primaire, comme les traités des minorités, mais bien tous les degrés de l'enseignement. On ne laisse pas à l'État de décider s'il y a ou non une proportion considérable de minoritaires mais, dès qu'un nombre minimum fixé de personnes légalement responsables pour l'éducation des enfants en adresse la demande, suivant les cas, des écoles, classes au cours minoritaires doivent être créés. Il ne faut pas se méprendre que si une Convention contenant de telles précisions fut possible c'est parce qu'elle repose sur la réciprocité. Les deux parties en cause contiennent des minorités se rattachant par leur nationalité à la majorité de l'autre État. Rien donc d'étonnant qu'elles aient acceptées des charges particulièrement précises, chacune désirant protéger le plus efficacement possible ses nationaux d'au delà de la frontière. D'autre part, on ne peut pas se dissimuler les réels abus auxquels a donné lieu cette Convention, abus constatés par un expert impartial de la S.d.N., et les difficultés qui en résultèrent pour la Société, et qui ne furent finalement, tant bien que mal, réglées en principe par l'arrêt de la Cour permanente de Justice Internationale du 26 avril 1928¹.

En conclusion, les droits reconnus par les traités de minorités à une certaine catégorie d'individus sont très nombreux et importants. *Droit à la nationalité, égalités, juridique, civile et politique, libertés religieuse, culturelle et linguistique*, tout cela garanti par la collectivité internationale dans le but suprême de la paix. Le caractère de ces droits est individuel. Ce ne sont pas des collectivités minoritaires en tant que telles, qui se voient reconnus ces différents droits. D'après les termes mêmes des traités il nous paraît incontestable, que les minorités ne sont généralement pas

1. Publications de la Cour Permanente, Série A, n° 15, *Recueil des arrêts*, n° 12.

constituées en personnes morales¹. (Il y a des exceptions par exemple les communautés juives de Pologne). Bien entendu que ces droits seront très souvent exercés collectivement, et que ce sera par exemple une organisation minoritaire qui assumera l'entretien d'une école. On peut peut-être regretter que les traités n'ont pas érigé certaines organisations minoritaires présentant des garanties sérieuses en personnes juridiques. Mais c'est une question à discuter. Le droit positif est formel et incontestable : *tous les droits reconnus et sanctionnés sont des droits individuels* en faveur « des ressortissants appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langues² ».

Les garanties du régime minoritaire.

La reconnaissance de tous ces droits aurait été à peu près vaine et le but du régime minoritaire, qui est la paix, complètement compromis, si, un contrôle international n'avait pas été institué. Ce contrôle n'a pu naître qu'avec l'organisation internationale, elle-même. Dans une société internationale anarchique un contrôle organisé est une impossibilité absolue.

C'est en vertu des dispositions des articles dits de garantie (art. 12 du traité polonais, art. 12 du traité roumain, art. 11 du traité avec l'État Serbe-Croate-Slovène, art. 14 du traité tchécoslovaque, enfin art. 16 du traité avec la Grèce), que les droits reconnus aux minoritaires se trouvent placés sous la garantie de la Société des Nations. Ces articles stipulent : « La (Pologne Roumanie etc). agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent *des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations*.

Ces dispositions garantissent à la fois les droits individuels et les intérêts des États minoritaires. Ces derniers sont en effet à l'abri de toutes les soi-disantes interventions « d'hu-

1. Voir : une lettre de M. Benès, ministre des affaires étrangères de la Tchécoslovaquie, du 5 avril 1923 adressée au président du Conseil ; *Journal Officiel de la S.d. N.* n° 7, juillet 1923.

2. Voir : Stepehn Osusky : *Du droit des minorités et des États minoritaires*, *Esprit international*, avril 1929, pp. 174 et 175.

manité » de la part des grandes puissances. L'intervention est collective, ses modalités sont expressément prévues et organisées. C'est de la procédure devant la Conseil de la S.d.N., que nous allons nous occuper en premier lieu pour parler ensuite du contrôle exercé par la Cour permanente de Justice internationale.

La procédure devant le Conseil de la S.d.N.

Cette procédure est prévue d'une façon très embryonnaire par les traités. Elle a été développée par des différentes résolutions du Conseil qui s'échelonnent entre 1920 et 1929. Cette procédure ne nous intéresse, que dans la mesure où elle confère certains pouvoirs aux individus, où elle crée certains droits en leur faveur. Dans la clause de garantie des traités l'individu n'apparaît point, on n'y parle que des membres du Conseil de la Société des Nations, auxquels on confère le droit « de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations » c'est-à-dire des obligations prévues à la charge des États par les traités des minorités. Cette disposition est le résultat des discussions assez longues qui se sont déroulées à Paris, lors de l'élaboration du traité polonais par la Commission des Nouveaux États¹). Trois conceptions se sont affrontées, c'est la plus restrictive qui l'a emporté. D'abord, la conception anglaise, qui a été consacrée par les traités de n'accorder le droit de saisir le Conseil qu'aux membres de celui-ci ; ensuite, la thèse américaine à laquelle se sont raliés les délégués italiens d'accorder ce droit à tous les membres de la Société des Nations et non pas seulement à ceux qui sont représentés au Conseil ; enfin, l'opinion d'après laquelle le droit de saisir le Conseil doit appartenir aussi aux minorités elles-mêmes. Notons encore la proposition française présentée par M. Berthélot qui reconnaît aux minorités soit collectivement, soit individuellement, le droit de porter leurs plaintes à la connaissance d'un membre du Conseil. C'est le membre du Conseil, qui après examen déciderait s'il doit ou non porter l'affaire devant le Conseil. Nous regrettons de dire que cette solution est avec celle qui a été

1. Voir sur ces discussions : Feinberg : *La juridiction de la Cour Permanente dans le système de la protection des minorités*, Paris 1931.

acceptée la plus mauvaise de toutes les quatre proposées. Elle érige en effet les membres du Conseil en juges, qui, comme il aurait fallu s'y attendre auraient employé la question minoritaire comme arme politique, suivant l'opportunité contre l'État minoritaire ou en sa faveur. Au contraire, la solution qui aurait donné aux individus un droit direct, nous paraît la plus satisfaisante, même pour les intérêts des États minoritaires. Nous reviendrons sur la question en parlant du contrôle judiciaire.

La procédure existante reconnaît aux individus le droit d'adresser des pétitions. Ce droit existe non pas seulement en faveur des minoritaires, les organisations de toutes sortes même non composées des minoritaires peuvent en user. Chaque individu à quelque nationalité qu'il appartienne a le droit de pétition, des exemples où des organisations internationales adressèrent des pétitions sont nombreux¹. Les conditions de recevabilité d'une pétition ont été fixées par la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, dont le premier point est ainsi libellé :

« Pour être soumises à la procédure établie par les résolutions du Conseil du 22 et du 25 octobre 1920 et du 27 juin 1921, « les pétitions adressées à la Société des Nations « relatives à la protection des minorités.

« a) doivent avoir pour objet la protection des minorités « conformément aux traités » ;

« b) en particulier, elles ne doivent pas se présenter sous « forme d'une demande de rupture des liens politiques entre « la minorité en question et l'État dont elle fait partie » ;

« c) elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme « ou mal établie » ;

« d) elles doivent contenir des informations ou signaler « des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire.»

C'est le secrétaire général qui fait le triage entre les pétitions qui satisfont à ces conditions et celles qui sont irrecevables. La pétition une fois reconnue recevable est

1. Nous indiquons à titre d'exemple les pétitions du « *Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association* » et de « *l'Alliance Israélite Universelle* » concernant le droit d'option des Juifs de l'ancien empire austro-hongrois et la situation de la minorité juive en Hongrie.

communiquée, d'après la résolution du Conseil du 27 juin 1921 à l'État intéressé ; celui-ci à un délai de trois semaines pour répondre s'il désire ou non présenter ses observations. Dans le cas, où il le désire, il a un délai de deux mois pour le faire. Ces délais passés, la pétition avec éventuellement les observations de l'État intéressé est communiquée aux membres du Conseil pour leur permettre d'exercer l'initiative qui leur appartient.

La pétition est ensuite étudiée par le Comité du Conseil dit Comité de Trois. Nous touchons ici à la pièce essentielle de la procédure devant le Conseil. C'est la résolution du Conseil du 25 octobre 1920 qui a créé cet organisme :

« En vue de faciliter aux membres du Conseil l'exercice
 « de leurs droits et devoirs en ce qui concerne la protection
 « des minorités, il est désirable que le président et deux
 « membres désignés par lui, dans chaque cas, procèdent à
 « l'examen de toute pétition ou communication à la Société
 « des Nations ayant trait à une infraction ou à un danger
 « d'infraction aux clauses des traités pour la protection des
 « minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition
 « ou la communication en question aura été portée à la
 « connaissance des membres du Conseil ».

Nous notons, que la résolution de Madrid du 13 juin 1929 permet au président du Conseil d'inviter, dans des cas exceptionnels, quatre membres au lieu de deux, en vue de l'examen des pétitions¹.

Le Comité de Trois examine toutes les pétitions qui ont été reconnues recevables, et décide si ses membres doivent, ou ne doivent pas saisir le Conseil de la question. C'est par ce Comité que la plupart des affaires sont réglées. Sa procédure est très souple, sa tendance est d'obtenir des arrangements par des négociations directes et officieuses avec les gouvernements intéressés. La question s'est posée à la session du Conseil de Madrid de 1929 si, le Comité de Trois peut demander au pétitionnaire un supplément d'informations. M.M. Streseman, Dandurand et le Secrétaire général, M. Drumond se sont prononcés pour l'affirmative. M. Briand et les représentants des États minoritaires ont déclaré, que si chaque État appartenant au Comité de Trois peut à titre individuel, s'adresser au pétitionnaire pour lui deman-

1. J.O. p. 1005, juillet 1929.

der des explications supplémentaires, le Comité lui-même ne peut pas s'ériger en juge, en procédant à des enquêtes. Quoiqu'il en soit au point de vue formel, il est certain que pratiquement chaque membre du Comité peut demander des renseignements complémentaires au pétitionnaires et les communiquer ensuite à ses collègues.

A notre avis, et nous sommes par là d'accord avec M. Barthélemy¹, la procédure établie a singulièrement modifié le principe contenu dans les traités. Dans les articles de garantie des traités, comme nous l'avons remarqué, l'individu ne joue aucun rôle. Il est l'objet de la protection, dans la garantie de son observation, il est inexistant. Or, pratiquement d'après la procédure existante il en va tout autrement :

Les individus adressent des plaintes à la Société des Nations, qui sont portées à la connaissance des membres du Conseil qui les étudient et décident s'ils doivent prendre l'initiative devant le Conseil. De plus, un organe direct du Conseil examine soigneusement les pétitions et s'efforce d'arriver à un arrangement de l'affaire avec le gouvernement intéressé. Si, le Comité considère, qu'il n'est pas assez éclairé, suivant l'opinion du Secrétaire général lui-même, qui a cité un précédent dans ce sens² le Comité peut demander au pétitionnaire des informations complémentaires. Il n'y a donc pas une grande différence entre le système pratiqué actuellement et celui qui permet au particulier de saisir directement le Conseil. Il y a cependant cette différence théorique et pratique considérable que la Société des Nations n'est pas obligée de répondre à la requête individuelle. Dans une procédure judiciaire le tribunal une fois saisi doit obligatoirement se prononcer. Lorsqu'il s'agit d'une pétition individuelle contre une violation d'un traité des minorités, la Société des Nations non seulement, n'est pas forcée de répondre mais l'individu peut ne jamais plus connaître le sort de sa pétition. Ce n'est pas la pétition qui saisit le Conseil, c'est l'intervention d'un de ses membres qui signale à son attention « toute infraction ou danger d'infraction » aux obligations minoritaires.

1. Joseph Barthélémy : *La procédure de l'appel des minorités à la Société des Nations*, *Esprit international*, juillet 1929, p. 422.

2. *Journal Officiel*, Supplément n° 73, p. 15.

Voilà la règle générale. Mais il y a une règle spéciale prévue par la Convention germano-polonaise de 1922, que nous avons déjà rencontrée, relative à la Haute-Silésie. Tout individu, toute organisation collective de minorité en Haute-Silésie polonaise ou allemande, peut saisir *directement* le Conseil : article 147 de la Convention :

« Le Conseil de la Société des Nations est compétent pour
 « statuer en ce qui concerne toute pétition individuelle ou
 « collective ayant trait aux dispositions de la présente par-
 « tie et adressée directement à lui par des personnes appar-
 « tenant à une minorité. »

Nous signalons l'importance de cette disposition pour le problème général de notre étude de la condition de l'individu en droit international. Ici, nous sommes en présence d'une stipulation conventionnelle, qui reconnaît expressément aux individus le droit de s'adresser *directement* au Conseil de la Société des Nations, pour garantir des droits très importants et précis, prévus par la Convention en question. Le Conseil de la Société des Nations est saisi dès que les individus s'y adressent et il est obligé de répondre à leur requête. C'est donc une reconnaissance expresse aux individus de la qualité de partie dans l'affaire. Cette Convention organise d'ailleurs conjointement une autre procédure très perfectionnée. Dans chacune des parties, polonaise et allemande de la Haute-Silésie, un Office des minorités est institué. Les individus qui croient avoir à se plaindre s'adressent à cet Office. De là ils peuvent appeler à la Commission mixte, composée de deux Polonais et de deux Allemands, sous la présidence d'un neutre. Cette Commission donne son avis et si l'État auquel appartient le minoritaire ne donne pas satisfaction à la réclamation il y a appel au Conseil de la Société des Nations.

Les individus suivant leurs convenances peuvent avoir recours à l'une ou à l'autre de ces procédures mises à leur disposition. Ils peuvent soit s'adresser directement au Conseil soit suivre les voies locales.

Quoiqu'il en soit de ces stipulations particulières très remarquables, en règle générale le Conseil n'est juridiquement saisi que par un de ses membres.

Une fois saisi, le Conseil pourra dit l'alinéa 1 des articles

de garantie « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance. »

Les termes de cette disposition sont aussi vagues que possible, la procédure devant le Conseil en matière des minorités est donc complètement laissée à la volonté même du Conseil qui, suivant les opportunités acceptera telles ou telles règles de procédure. Commissions spéciales de juristes, négociations avec le gouvernement intéressé, négociations directes entre l'État qui a porté l'affaire devant le Conseil et l'État minoritaire, demande d'un avis consultatif de la Cour, tous ces moyens ont été successivement employés par le Conseil pour arriver à la solution des affaires portées devant lui. Dans tous les cas, le Conseil a eu le souci de ne pas imposer à l'État minoritaire sa solution. Il est apparu plutôt comme un médiateur et a cherché par des négociations quelquefois longues et difficiles à faire accepter librement sa décision par le gouvernement intéressé¹. Quelquefois, il est vrai, en sacrifiant les droits des individus. Ce n'est pas pour blâmer le Conseil que nous disons cela, il n'y a là rien qui puisse surprendre. Un organe politique, qui cherche plutôt l'arrangement que la solution, et dont la procédure est unilatérale, l'État intéressé y siégeant toujours en vertu de l'art. 4 al. 5 du Pacte, tandis que les pétitionnaires sont absents, ne peut évidemment pas donner des solutions satisfaisantes pour le Droit et la Justice. C'est au juge et à lui seul que doit incomber cette tâche de la protection des droits essentiels de l'homme.

Le contrôle judiciaire.

L'alinéa 3 des articles de garantie prévoit la possibilité d'une intervention de la Cour permanente de Justice internationale. L'État minoritaire convient, que si un différend s'élève entre lui et un membre du Conseil de la Société des Nations sur des questions de droit ou de fait concernant le traité des minorités, ce différend pourra être porté devant la Cour Permanente, sur la seule demande de l'autre partie. C'est donc la reconnaissance en matière minoritaire de la compétence obligatoire de la Cour. En étudiant le régime

1. A.N. Madelstam : *La protection internationale des minorités*, T. I, Paris Sirey 1931.

mandataire, nous avons déjà rencontré une clause semblable, avec cette différence pourtant, que tandis que dans le système des mandats le droit de saisir unilatéralement la Cour est reconnu à tous les membres de la Société des Nations, ici ce pouvoir n'existe que pour les membres de la Société des Nations représentés au Conseil. Il y a plus. Dans le régime mandataire, les membres de la Société des Nations ne peuvent saisir la Cour que pour la défense de leurs propres droits, où comme l'a déclaré la Cour en faveur de leurs ressortissants. Ils ne peuvent jamais déférer à la Cour, par exemple une affaire, concernant les indigènes du territoire sous mandat. Par là, on est dans la tradition du Droit international, basé sur le principe nationaliste. La clause judiciaire des traités des minorités contient au contraire une disposition, qui dénote un esprit nouveau, une conception toute différente de la vie internationale et de son organisation. Ce n'est pas en sa faveur exclusive ni en celle même de ses ressortissants que l'État membre du Conseil porte l'affaire devant la Cour. *C'est en tant qu'organe de la collectivité internationale*, chargée de la défense des droits qui ont été reconnus indispensables pour la paix et l'ordre public internationaux. La défense qu'il prend est en faveur des ressortissants d'un autre État, de l'État minoritaire, contre cet État lui-même ; nous sommes aussi loin que possible du principe de non-intervention.

Le droit d'intervention en faveur des minoritaires devant la Cour n'est reconnu d'après les traités qu'aux États membres du Conseil de la Société des Nations. A la Conférence de la Paix de Paris la question de savoir qui sera titulaire de ce droit a donné lieu à des discussions approfondies. Plusieurs séances ont été consacrées à cette question par la Commission des Nouveaux États, lors de l'élaboration du traité polonais, sans qu'un accord puisse intervenir. Ce n'est, que le Conseil des Quatre qui l'a tranchée définitivement. Tous les membres de la Commission des Nouveaux États étaient d'accord que des stipulations concernant l'appel à la Cour Permanente devaient être incluses dans les traités mais il leur était impossible de s'entendre sur le texte de cette clause¹. Lord Robert Cecil a bien vu le but à

¹ 1. Feinberg *op. cit.*,

atteindre. Il indiqua, dit le rapport de la Commission des Nouveaux Etats au Conseil des Quatre ;

« Qu'il serait désirable, que la réalisation des garanties « dépende, autant que possible, non du Conseil de la Société « des Nations, mais de la future Cour Permanente de Justice Internationale. »

En conséquence de sa conception générale Lord Robert Cecil formula à la Commission une proposition en vertu de laquelle

« Chaque ressortissant polonais ou groupe de ressortissants ... aura le droit de s'adresser à la Cour. »

Cette proposition rencontre au sein de la Commission de très fortes oppositions. Les délégations française, britannique et japonaise s'opposent à la reconnaissance aux minoritaires du droit de saisir la Cour et ne réservent ce droit qu'aux États. Les Américains et les Italiens au contraire, étaient pour la reconnaissance aux individus du droit de comparaître devant la Cour. Mais vu l'opposition à cette proposition ils demandent qu'on laisse à la Cour elle-même de décider la question. La Cour pourra décider que des minorités, soit comme groupes organisés, soit individuellement, auront la faculté de lui soumettre les plaintes au sujet d'une violation des droits minoritaires. Nous voyons bien le but poursuivi par les délégations américaine et italienne. Étant donné, que la reconnaissance immédiate des droits individuels se heurte à des difficultés insurmontables, différer la solution de la question, en laissant à la Cour de statuer sur sa propre compétence. Cette idée n'a cependant pas été acceptée par le Conseil des Quatre, qui s'est prononcé pour la proposition des délégations française, britannique et japonaise. Ainsi il fut décidé que seuls les États pourront saisir la Cour d'une question minoritaire. En plus comme le droit de saisir le Conseil fut limité à ses membres, on a décidé qu'il en sera de même lorsqu'il s'agira du recours à la Cour. Nous mentionnons une disposition particulière du traité de Lausanne (art. 44 al. 3) en vertu de laquelle la Turquie accepte de se soumettre à la juridiction de la Cour sur la demande « de l'une quelconque des autres Puissances signataires » ou de « toute Puissance membre du Conseil de la Société des Nations. » Toute Puissance signataire du traité de Lausanne a donc le droit de s'adresser à la Cour indépendamment du

fait qu'elle fasse ou non partie du Conseil. En dehors des Principales puissances alliées, qui, en leur qualité de membres permanents du Conseil peuvent toujours saisir la Cour, parmi les signataires du traité de Lausanne figurent la Grèce la Roumanie et la yougoslavie. Ces États ont donc eux aussi le droit se saisir la Cour d'une affaire concernant la protection de minorités de la Turquie.

Le fait d'avoir limité le pouvoir de saisir la Cour aux seuls États membres du Conseil a faussé le but même, que les auteurs des traités se proposèrent en y inscrivant la clause judiciaire. Il résulte clairement des discussions de Paris qu'aux yeux des auteurs des traités des minorités le contrôle de la Cour était un élément essentiel du système. Or, en pratique il n'en est rien, et c'est à notre avis, à cause même de la nécessité de l'intervention d'un État membre du Conseil pour saisir la Cour. Devant la Cour les deux États apparaissent comme des adversaires s'opposant l'un à l'autre. Les relations politiques entre les deux États s'en ressentent nécessairement. Un gouvernement ne voudra donc pas pour la défense des droits des minoritaires saisir la Cour, au moins qu'il n'ait un grand intérêt national et politique pour le faire. Par ce fait même déjà, le régime serait complètement faussé. Le droit de saisir la Cour a été reconnu aux États membres du Conseil non pas pour qu'ils y agissent dans leurs intérêts politiques particuliers, mais en leur qualité d'organes de la collectivité internationale et en vue du maintien de l'ordre public et de la paix. La III^e Assemblée de la Société des Nations s'est rendue compte que les États membres du Conseil hésitent à saisir la Cour des questions minoritaires et a voté une résolution où elle « recommande aux membres du Conseil de faire appel, en évitant « tout délai inutile, à la décision de la Cour Permanente de « Justice Internationale, conformément aux traités des « minorités... » De son côté M. Motta, rapporteur de la Commission explique les avantages de cette solution :

« D'un côté, nous avons la garantie que ces questions portées devant la Cour permanente de Justice Internationale recevront une solution, non plus politique mais strictement juridique. En outre, l'État membre du Conseil, qui porte une question devant la Cour de Justice, n'agit pas en quelque sorte de sa seule initiative, il ne s'expose donc pas aux

« critiques qui pourraient sans cela accompagner son action. Il va devant la Cour, poussé, peut-on dire, par le sentiment de la Société des Nations tout entière ; il n'y va pas seul, il y va comme l'interprète de la conscience de l'humanité¹ ».

L'appel de l'Assemblée n'a pas été entendu par les États membres du Conseil. Dans l'état actuel des relations internationales, on ne peut évidemment pas exiger qu'un gouvernement s'expose à des difficultés politiques avec un État, et qu'il compromette peut-être même ses intérêts en prenant la cause d'une minorité opprimée dans ses mains et en portant l'affaire devant la Cour. En conclusion, nous constatons, que la pensée des auteurs des traités des minorités n'a pas été réalisée. Ils ont considéré le contrôle judiciaire de la Cour comme devant constituer une pièce importante du système ; l'activité contentieuse de la Cour en cette matière a été jusqu'ici nulle².

Et cela précisément, parce qu'une intervention d'un État membre du Conseil est indispensable pour saisir la Cour.

A un autre point de vue encore, l'intervention nécessaire d'un État membre du Conseil pour que la Cour puisse statuer sur une affaire de minorité, a faussé le régime tel qu'il a été compris par les auteurs des traités. Les discussions au sein de la Commission des Nouveaux États démontrent en dehors de tout doute possible, que la Commission était unanime pour considérer la clause judiciaire qu'elle insèrera dans les traités, comme une disposition favorable aux États minoritaires³, qui devaient par là échapper à des interventions politiques des grandes puissances. La lettre de M. Clémenceau à M. Paderewski est tout à fait explicite dans ce sens :

« Vous ne manquerez certainement pas de remarquer aussi, écrit M. Clémenceau, qu'une garantie a été insérée dans le Traité par laquelle les contestations s'élevant au

1. Discours de M. Motta à la séance plénière de la III^e Assemblée de la Société des Nations, le 21 septembre 1921.

2. Un cas a été jusqu'ici soumis à la Cour en matière de minorité par l'Allemagne contre la Pologne en 1928, relatif aux écoles minoritaires allemandes en Haute-Silésie polonaise (arrêt n° 12 de la Cour). Cette affaire est relative aux stipulations particulières de la Convention germano-polonaise de 1922, non aux traités des minorités.

3. Voir à ce sujet : Feinberg : *La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le système de la protection internationale des minorités*, pp. 40-41^e

« sujet des garanties en question devront être portées devant
 « le tribunal de la Ligue des Nations. Par là, les différends qui
 « surgiront échapperont au domaine politique et passeront
 « à la compétence d'une cour de justice ; ainsi sera facilitée
 « une décision impartiale tandis qu'en même temps tout
 « danger d'intervention politique des Puissances dans les
 « affaires intérieures de la Pologne sera évité ¹. ».

Il n'est pas douteux qu'aujourd'hui les opinions sont toutes différentes et que le recours à la Cour est considéré comme la plus grave sanction du régime minoritaire. Le fait même que les États n'en usent pas, prouve suffisamment notre assertion. C'est, à notre avis, aussi parce qu'une intervention d'un État membre du Conseil de la Société des Nations étant indispensable, le fait de recourir à la Cour est un acte de haute politique internationale et est considéré par l'État minoritaire comme un acte inamical à son égard. Les auteurs des traités n'ont pas suffisamment compris qu'en matière minoritaire plus qu'en aucune autre, le recours à la Cour devient un acte politique, parce qu'ils agissent là de la part d'un État, non pas de défendre ses propres droits ou ceux de ses ressortissants, mais de protéger une partie de la population de l'État minoritaire, contre leur propre État. C'est donc considéré par les États qui furent obligés de signer des traités des minorités et qu'ils supportent avec impatience à raison même de leur caractère régional et particulier, à tort ou à raison, comme une immixtion insupportable dans leurs affaires intérieures, immixtion qui n'est pas toujours dictée par des seuls motifs humanitaires.

En conclusion, le contrôle judiciaire du régime minoritaire, tel qu'il a été prévu dans les traités n'a pas rempli le rôle qui lui a été assigné dans la pensée des auteurs des traités. Il a été considéré comme devant être important, en pratique il était inexistant. Il avait comme but l'apaisement et la substitution de la solution juridique à l'intervention politique. En pratique dans l'état actuel des relations internationales le seul recours à la Cour aurait été considéré comme un acte politique qui aurait plutôt troublé qu'apaisé. Cette garantie fut inspirée par l'idée de favoriser les États minoritaires, elle serait considérée pratiquement comme étant toute en leur défaveur.

1. *Journal Officiel, Supplément spécial*, n° 73, p. 44.

L'explication de tous ces faits qui nous paraissent incontestables, est à notre avis, assez simple. Sociologiquement l'intégration n'est pas encore assez poussée dans la vie internationale, pour que les États puissent apparaître comme les organes désintéressés de la collectivité internationale, n'agissant qu'en vue du maintien de la paix et de l'ordre public. Chaque intervention en cette matière d'un État suscitera, qu'on le veuille ou non, des méfiances et des suspicions à son égard. Faire de l'intervention étatique une condition indispensable d'une solution juridique, c'est donner au fait de recourir à la justice le caractère d'un acte politique. D'autre part, la conscience de la solidarité internationale n'est pas encore développée à ce point, pour qu'un État s'expose à des difficultés et compromette ses intérêts pour des motifs purement humanitaires. Le contrôle judiciaire en conséquence n'a pas joué, les victimes de cet état des choses furent naturellement les minoritaires. Au lieu que leurs droits soient assurés par un Tribunal impartial et statuant d'après le droit, la protection de leurs droits devient l'objet des « négociations » c'est-à-dire dans un langage moins diplomatique d'un marchandage politique.

En conclusion, quel est le rôle de l'individu dans le régime minoritaire, tel qu'il est organisé par le droit positif ? Une première constatation s'impose. L'individu, le but ultime de tout droit, apparaît enfin sous le brouillard étatique qui le cache déjà depuis trois siècles. *Il entre en contact direct avec le droit international.* Toutes les théories, qui ne parlent encore des individus que comme des « objets » de la protection, sont à notre avis, d'emblée condamnées à se heurter aux nécessités de la vie. Les traités des minorités reconnaissent aux individus des droits, qu'ils peuvent invoquer en leur faveur. Ce ne sont pas seulement des obligations pour les États minoritaires, ce sont des véritables droits reconnus aux individus. Les traités eux-mêmes peuvent provoquer des doutes sur le caractère de leurs stipulations. D'après les traités, ce ne seraient en effet que des stipulations que l'individu peut faire sanctionner par les voies internes, étant donné qu'elles forment des lois constitutionnelles des pays engagés, mais il ne pourrait pas invoquer la garantie internationale, la pratique a cependant, essentiellement changé les données du problème. Lorsqu'on regarde les choses du

point de vue réaliste, on s'aperçoit que les plaintes adressées par les particuliers à la Société des Nations sous forme de pétitions sont soigneusement étudiées et discutées par un organe direct du Conseil lui-même, par le Comité de Trois muni d'une très grande autorité. Nous savons bien, qu'à différentes reprises pour calmer les appréhensions des États minoritaires le Conseil a déclaré que les pétitions ont un caractère purement informatif et ne peuvent pas être considérées comme des requêtes saisissant le Conseil. Il est soutenable que d'après l'état actuel des choses les individus ne pourraient pas être considérés comme des parties, de la procédure devant le Conseil. Mais, il ne faut pas oublier que par l'institution du Comité de Trois la responsabilité de saisir le Conseil d'individuelle qu'elle était dans les traités est devenue collective, se répartissant entre trois membres du Conseil¹. Or, il est compréhensible, que les pétitions émanant des minorités sont étudiées par ce Comité dans un esprit beaucoup plus objectif et impartial, que par les États particuliers, qui pèsent toujours les avantages et les inconvénients politiques, d'une éventuelle intervention. Les pétitions acquièrent de ce fait une importance particulière, il est probable, que lorsqu'elles dénoncent des abus vraiment importants de la part des États minoritaires, le Comité prendra en sérieuse considération ces pétitions et essayera d'une façon ou d'une autre de faire cesser ces abus. D'autre part, pour avoir une vue exacte du rôle des pétitions dans le régime de la protection des minorités il ne suffit pas de voir celles qui ont provoqué une action devant le Conseil. Dans un grand nombre de cas le Comité de Trois par des négociations avec l'État intéressé arrive à donner entièrement ou partiellement satisfaction aux pétitions, sans que l'affaire soit soumise au Conseil. Par ce fait, elle n'est pas connue du grand public, l'efficacité de la protection, n'est cependant pas moindre pour cela. En plus, malgré qu'en principe la protection ne soit qu'indirecte en ce sens, qu'il faut l'intervention d'un État pour la rendre efficace, l'individu y joue cependant pratiquement, un certain rôle. Nous avons vu, que d'après une certaine thèse, malgré qu'il y ait un précé-

1. Voir à ce sujet un mémoire très intéressant soumis au Conseil de la Société des Nations par le Gouvernement polonais le 16 janvier 1923. *Journal Officiel*, pp. 480-483, mai 1923.

dent en sens contraire, le Comité comme tel ne peut pas demander aux pétitionnaires un complément d'information. Même si on admet cette thèse, il est certain que ce qui est défendu au Comité ne l'est pas aux membres du Comité pris individuellement. Les informations ainsi acquises peuvent ensuite être portées à la connaissance du Comité. Sans donc qu'une discussion s'établisse entre l'État minoritaire et le pétitionnaire devant le Comité, en dehors de leurs pétitions et dont le Comité est en mesure de tenir compte pour se faire une vue juste du problème, certaines informations et peut-être éclaircissements sont indirectement soumis au Comité par les individus.

Avant de quitter le terrain de la protection internationale des minorités, nous voulons encore dire quelques mots sur les tendances en vue de la généralisation du système actuel. Nous avons remarqué, que dans le droit positif, le régime minoritaire est un système qui ne s'applique que pour un certain nombre d'États de l'Europe centrale et orientale, auxquels les traités dits des minorités furent imposées à l'issue de la Grande Guerre par les Principales Puissances alliées et associées. Ces États considèrent comme contraire à leur dignité et à l'égalité de tous devant le droit le fait qu'ils soient soumis à des obligations particulières, auxquelles les autres échappent. Ils s'opposent donc à toute extension de leurs obligations, tant que le régime n'est pas général et ne s'applique à tous les États dans la même mesure. Toute amélioration ou développement du système se heurte à un veto absolu des États minoritaires. D'autre part les multiples discussions ont démontré que l'idée de la généralisation du système minoritaire se heurte à une opposition irréductible de la part des autres États, dont l'argument principal consiste à dire que cette mesure suscitera la création des minorités artificielles¹. On peut dire avec raison que nous sommes à ce point dans une impasse. L'Institut de Droit international s'est parfaitement rendu compte de cette situation et a cherché un compromis. Pour ce faire l'Institut a rattaché la question de la protection des minorités au problème plus général des droits internationaux de

1. Voir à ce sujet les discussions au sein de la VI^e Commission de la VI^e Assemblée de la Société des Nations ; les arguments de M. de Jouvenel et de Lord Robert Cecil : *Journal Officiel*, annexe 828, pp. 286, 298, février 1926.

l'homme¹. Dans sa remarquable déclaration des droits internationaux, votée à la session de New-York de 1929², l'Institut proclame les droits essentiels de l'individu sur le plan international, considérant « que la conscience juridique du monde civilisé exige la reconnaissance à l'individu des droits soustraits à toute atteinte de la part de l'État. » Vu, que cette Déclaration est destinée à être signée par tous les États, l'Institut donne par là partiellement satisfaction aux États qui ont signé des traités des minorités et qui demandent l'égalité de tous devant le droit. D'autre part l'Institut a considéré que les droits particuliers des minoritaires dans la mesure où il ne peuvent pas être consacrés dans une déclaration générale, vu les conditions spéciales dans lesquelles ces individus se trouvent, doivent être garantis dans des traités spéciaux signés par certains États seulement.

La consécration des droits essentiels de l'individu dans une déclaration signée par tous les États constituerait un événement considérable pour le Droit international. Ce serait l'abandon solennel et définitif de l'absolutisme, qui subsiste malheureusement dans le Droit international. Le Monde accomplirait par cet acte sa Révolution Française.

Mais nous ne pouvons pas nous dissimuler que dans l'état actuel des choses, la valeur pratique d'une telle déclaration ne pourrait et de loin, être comparable avec sa valeur théorique et doctrinale, vu qu'une organisation d'un contrôle international chargé de la garantie de l'exécution des droits contenus dans la déclaration nous paraît pour le moment à peu près impossible³. Or, sans même nous prononcer si, les États minoritaires accepteront le compromis de l'Institut,

1. « La généralisation d'une partie du statut des minorités s'impose sous le double point de vue de la reconnaissance et de la protection du Droit, car toute une partie du Droit des minorités n'est, sous la rubrique *minorité* qu'une reconnaissance et une garantie des Droits de l'homme ».

2. *Annuaire*, 1929. II, pp. 298 et suiv.

3. « En pure théorie la reconnaissance internationale des Droits de l'homme et du citoyen constituerait déjà un progrès remarquable dans la tentative de protection efficace de l'individu contre les abus de son propre État. »

« Mais les résultats pratiques de cette reconnaissance, car c'est toujours là qu'il faut en venir pour chaque problème de protection juridique, ne sont pas bien évidents. L'avantage que l'individu tirerait d'une reconnaissance des Droits en questions, sans création simultanée de sanctions efficaces dans l'hypothèse de violation desdits Droits, serait purement platonique ».

(J. Spiropoulos : *L'individu et le droit international*. Recueil 30, 1929. V, p. 261,

nous estimons qu'il serait pour le moment défavorable aux minoritaires. Quelque insuffisant et critiquable que soit le contrôle international prévu par les traités des minorités ce, contrôle existe cependant. C'est en changeant le caractère de ce contrôle, qu'on arrivera à notre avis, à une solution équitable, et acceptable pour tous. Il faut revenir à l'idée exprimée à la Conférence de la Paix par Lord Robert Cecil et accorder aux minoritaires l'accès d'un tribunal international contre les abus des gouvernants. La garantie de politique, devrait devenir juridique, les droits essentiels de l'individu doivent être assurés sur le plan international comme c'est le fait sur le plan national, par des juges indépendants et impartiaux. Naturellement certaines précautions seront au début à prendre, pour que des abus ne se produisent pas. La suggestion du professeur Scelle de créer une sorte de Chambre des requêtes, nous paraît, à ce propos, des plus inécessantes. En plus, à notre avis, le recours au tribunal international ne devrait être admis qu'après épuisement des voies légales internes. Nous pensons, que ces mesures seraient favorables non seulement pour les minoritaires, ce qui paraît évident, mais aussi pour les États minoritaires. Ils n'auraient en effet plus à subir des intervention des puissances qu'ils soupçonnent toujours de s'inspirer des mobiles politiques et qui créent du malaise et de la méfiance réciproques. La généralisation elle-même deviendra, croyons nous, plus facile, et ne rencontrera pas la même résistance qu'aujourd'hui, chez les États non obligés par les traités des minorités. Le tribunal, par sa jurisprudence saura réagir contre les abus possibles et arrivera certainement à définir enfin le terme de « minorité ». Dans ce cas les États n'auraient plus à craindre la création des « nationalités artificielles, » qui les rend aujourd'hui aussi irréductibles contre l'idée de la généralisation. La paix du monde enfin s'en trouvera singulièrement renforcée, le régime minoritaire cessera d'être un élément de troubles et d'agitations politiques, mais deviendra un système basé sur le droit, garanti par la collectivité internationale et sanctionné par un juge.

CONCLUSION

Au cours de notre étude nous nous sommes bornés à l'exposé du droit positif et à son interprétation. Nous ne saurions cependant terminer ce travail sans indiquer, aussi brièvement que possible les grands courants scientifiques contemporains relatifs à notre sujet. La question de l'individu en droit international, est aujourd'hui une de celles qui provoquent les plus de discussions parmi les savants. Il faut en effet se rendre compte, que ce problème suivant qu'on lui donne telle ou telle réponse change les données fondamentales théoriques du Droit international tout entier. Nous irons même plus loin. Ce n'est pas le Droit international seulement qui est en cause. C'est la conception philosophique du Droit et de l'État qui est en jeu.

Depuis trois siècles le Droit international est considéré par la théorie comme régissant exclusivement les relations entre États.

L'individu d'autre part n'a aucun droit dans l'ordre international. Le Droit international ne connaît pas les individus, c'est les relations entre les États et elles seules qu'il vise. L'individu n'est comme les territoire, que *l'objet* de l'ordre juridique international, l'État est son unique *sujet*.

Nous avons vu au cours de nos développements que la pratique a de plus en plus battu en brèche cette théorie. Les besoins économiques et sociaux du monde moderne sont plus fortes que toutes les théories, mêmes les plus savantes. L'individu a aujourd'hui une double citoyenneté : il est ressortissant de son pays, mais il est aussi chaque jour un peu plus citoyen du monde. Un droit qui doit correspondre à la vie ne peut négliger cette évolution.

Une autre théorie a été ces dernières années développée par des savants aussi éminents que Duguit, Krabbe, Politis et Scelle. Pour la différencier du monisme normatif de l'école autrichienne, elle pourrait être appelée *la théorie*

du monisme sociologique. Il nous est impossible dans cette conclusion d'un travail de droit positif de nous livrer à une analyse quelque peu approfondie de cette théorie. Qu'il nous suffise cependant d'indiquer, que cette conception, qui acquiert de plus en plus de partisans dans les milieux scientifiques, prend le contre-pied de la théorie classique en niant la personnalité des États. La source du Droit est dans « la solidarité sociale » comme le dit Duguit¹, dans la « conscience juridique » de M. Krabbe² ou dans « le fait social » de M. Scelle³. « Le droit n'est ni l'émanation d'un « ordre, ni la manifestation d'une volonté. C'est tout « simplement un pur fait devenu conscient »⁴.

L'État n'est pas une personne juridique munie d'une volonté supérieure s'imposant à des volontés individuelles, c'est « un fait qui se produit dans un milieu social », c'est « la différenciation entre gouvernants et gouvernés ».

L'État est repoussé de son piédestal sur lequel il se trouvait jusqu'ici, il cesse d'être une personne omnipotente. Le Droit international a la même base que les autres disciplines juridiques. Elle est dans le fait social qui est une nécessité vitale, ou comme le dit M. Scelle, une nécessité biologique de l'homme. C'est l'homme qui est la seule réalité vivante, c'est lui et lui seul qui possède une volonté susceptible de produire des effets juridiques.

La majorité de la doctrine n'admet cependant pas cette théorie. Elle reconnaît aujourd'hui, que l'État n'est pas une fin en soi mais une organisation sociale d'une époque de l'histoire de l'humanité qui a pour unique but comme chaque organisation sociale de servir la seule réalité vivante qu'est l'homme. Si cette théorie accepte cependant la notion de la personnalité de l'État c'est parce qu'elle considère que par ce moyen de la technique juridique on arrive plus facilement au but voulu. Cette personnification de l'organisation sociale rend plus facile la compréhension

1. Duguit : *Traité de Droit constitutionnel*, 3 édit, 5 v. 1927, Voir surtout les deux premiers volumes.

2. Krabbe : *Die moderne Staatsidee*, 2ed. 1919, voir en français le résumé de cet ouvrage dans son cours professé en 1926 à l'Académie de la Haye sous le titre : *L'idée moderne de l'Etat*, Recueil 13, 1926-III, pp. 513, 583.

3. Georges Scelle : *Précis de Droit des gens, principes et systématique*; Première partie, Paris, Sirey 1932.

4. N. Politis : *Les transformations du Droit international*, R.D.I. 1926, p. 64.

qu'on n'est pas en présence des droits et des devoirs des individus en tant que tels, qu'il y a là des rapports des droits de nature particulière. Ce moyen de la technique juridique permet aussi de mieux se rendre compte que les individus ayant des compétences particulières, les gouvernants, n'agissent pas pour eux, mais au nom et en faveur de la collectivité. C'est dire, que l'action des gouvernants peut-être imputée au groupe tout entier qui reste, tandis que les gouvernants passent. Cependant il ne faut pas pour cela perdre de vue que ce sont toujours les individus et eux seuls qui sont habilités et obligés par le droit, mais ils le sont collectivement en tant que membres de l'organisation sociale. La notion de la personnalité étatique semble donc utile en vue de la protection des intérêts individuels eux-mêmes. Mais dès que cette notion au lieu de servir les intérêts individuels leur devient inutile ou nuisible, l'homme lui-même doit pouvoir défendre ses intérêts.

Dans cette conception, si on admet que les États sont les principaux sujets de l'ordre juridique international on n'y voit aucune objection de principe, à ce que les individus le deviennent aussi.

L'entrée de l'individu en contact direct avec l'ordre juridique international n'est pas contraire à *la nature* de cet ordre. En droit positif la règle est encore que le droit international ne habilite et n'oblige immédiatement que les États c'est-à-dire les individus collectivement. Il y a cependant déjà des exceptions où l'individu en tant que tel entre en contact immédiat avec une règle de l'ordre international. Le particulier acquiert dans ce cas l'immédiatité. Rien cependant ne s'oppose à ce que ce qui est aujourd'hui l'exception devienne un jour la règle. C'est au Droit international d'en décider.

C'est la vie et elle seule qui doit trancher dans quels cas précis et en quelle mesure ça pourrait être utile à la fois pour les intérêts individuels et pour ceux de la collectivité nationale dont l'individu ressortit. Au point de vue théorique rien ne s'y oppose. Pratiquement la nouvelle théorie que nous avons appelé la théorie du monisme sociologique aboutit, en ce qui concerne notre problème particulier, presque aux mêmes résultats. Elle admet aussi qu'il y a deux catégories de sujets du Droit international :

les gouvernants et les gouvernés. Ce n'est qu'une question de terminologie ; l'essentiel pour nous est, que les deux conceptions arrivent à reconnaître que théoriquement rien ne s'oppose à ce que les individus en tant que tels deviennent sujets du Droit international à côté des États comme disent les uns, des gouvernants comme dénomment les organes de la collectivité nationale les autres. Il appartient au Droit international, en se conformant aux nécessités pratiques de décider en quelle mesure il est utile que ses règles s'appliquent directement aux particuliers. Les données du problème changent complètement, *ce n'est plus une question de controverses interminables d'école, c'est un problème de la politique juridique en vue d'obtenir par des moyens les plus appropriés la réalisation des buts à atteindre.*

*
* *

Notre étude de droit positif nous a montré que nombreux sont déjà les cas où les règles du Droit international s'appliquent directement aux individus. Il ne s'agit pas là, il faut bien préciser cette notion, que le Droit international parle des individus, s'en occupe ou règle même leurs actes ou situations juridiques. C'est toujours le cas, le Droit international comme chaque droit ne peut que régir les relations entre individus pris soit individuellement soit collectivement. *Ce qui est important pour répondre à la question si l'individu est sujet du Droit international, c'est de savoir si pratiquement, en droit positif il y a des règles du droit international qui habilitent ou obligent directement les individus sans que l'entremise de leurs États soit nécessaire.* Lorsque nous sommes en présence des règles de Droit international positif, qui reconnaissent aux individus certains droits, qu'ils peuvent de leur propre chef, sans l'intervention de leur État faire valoir à l'encontre d'un État qui les aurait violés, il y a là certainement l'attribution aux individus de la qualité des sujets du Droit international. Ce n'est pas le fait que ces droits leur sont reconnus par accord des États qui ont la possibilité à chaque instant de les supprimer, qui change la nature de ces droits ou le caractère de leurs titulaires. Les États

jouent en effet dans l'ordre juridique international, comme d'ailleurs en droit public interne un double rôle : ils sont à la fois, presque ses législateurs exclusifs et ses sujets principaux. L'individu lui n'est aucunement associé à l'établissement de la législation internationale, il ne peut que se trouver sujet de certains droits reconnus par elle.

Dans notre étude nous avons rencontré quelques uns de ces droits. D'abord celui qui paraît le plus important de tous, le droit d'action en justice. En principe nous ne pourrions dire que l'individu a acquis l'immédiateté à l'égard de l'ordre international, que si le pouvoir d'action en justice contre un État qui aurait méconnu ses droits lui est reconnu. C'est donc seulement dans les cas où une instance internationale devant laquelle un individu peut citer un État dont il se croit lésé existe, qu'on peut dire que sans aucun doute nous nous trouvons en présence de la reconnaissance aux individus de la qualité des sujets du Droit international, et que les droits que cette procédure tend à sanctionner sont bien des droits reconnus aux individus directement par l'ordre international.

A trois reprises nous avons rencontré des tribunaux internationaux devant lesquels les individus pouvaient déclencher la procédure contre la violation par des États étrangers des droits qui leur furent internationalement reconnus : la Cour des Prises de 1907, la Cour Centre-Américaine de 1907 et les Tribunaux arbitraux mixtes établis par les traités de paix. Dans tous ces cas les individus citent directement les États devant ces tribunaux, l'intervention de leur État n'est pas nécessaire pour que l'instance soit juridiquement parfaite. Ils sont donc incontestablement des sujets du Droit international.

Au cours de notre étude, nous avons cependant rencontré des cas beaucoup plus douteux. En Droit international positif il n'y a pas pour le moment de tribunal qui aurait, sauf les hypothèses spéciales de la compétence des T.A.M., une compétence générale à statuer sur des contestations entre individus et États. L'intervention de l'État national de l'individu est donc, comme nous l'avons vu, toujours nécessaire soit pour la protection de son ressortissant, soit pour la constitution d'un tribunal *ad hoc* compétent de statuer sur les réclamations individuelles contre

l'État étranger. Le rôle que jouait dans ces cas l'État national de l'individu ne fut pas, comme nous l'avons montré, toujours le même. Quelquefois l'État ne s'est borné qu'à des fonctions en quelque sorte *constitutionnelles*, comparables à celles qu'il accomplit en droit interne. En droit interne l'État crée des tribunaux compétents pour statuer sur des différends qui s'élèvent entre les sujets du droit, c'est son rôle constitutionnel. Une fois des tribunaux créés, l'État abandonne la procédure aux plaideurs eux-mêmes. De même il est arrivé souvent dans les différends entre individus et États étrangers. L'État national de l'individu qui croyait avoir à se plaindre contre un État étranger n'est intervenu que pour la conclusion du compromis et pour l'institution de l'arbitre. Ce sont au fond des fonctions constitutionnelles. Étant donné l'absence d'un tribunal compétent, l'État intervient pour créer un tel tribunal. Une fois le tribunal institué, l'État de l'individu intéressé n'intervient aucunement dans la procédure qui ne se déroule qu'entre l'individu-demandeur et l'État étranger-défendeur. L'individu intéressé seul plaide, constitue des avocats, présente des preuves etc. En plus le compromis ou la sentence, quelquefois les deux, déclarent l'individu partie dans l'instance. Il y a plus ; quelquefois l'individu intéressé est même consulté sur l'opportunité du recours à l'arbitrage et sur le choix de l'arbitre.

Est-ce que dans ces cas on peut considérer l'individu comme sujet du Droit international ? Si nous appliquons ici notre critère général d'après lequel *pour que l'individu puisse incontestablement être considéré comme sujet du Droit international, il faut qu'il soit en mesure de déclencher la procédure internationale sans entremise de son propre État*, il semble que dans l'hypothèse que nous envisageons il faut répondre par la négative à la question posée. Nous ne saurions cependant pas nous dissimuler les difficultés qu'il y a de se prononcer d'une façon décisive. Au fond il n'y a là qu'une différence *de technique juridique* entre le Droit interne et l'ordre international. Dans le premier comme dans le second cas, ce sont les États qui créent les tribunaux et instituent les juges ou les arbitres, mais tandis que dans le premier cas on est en présence d'un tribunal compétent créé d'avance, en Droit international,

vu l'état primitif de sa technique il faut créer un tel tribunal pour chaque cas d'espèce.

Quoique le processus juridique soit le même dans le Droit interne et dans le Droit international et personne ne conteste que l'individu soit sujet du Droit interne nous penchons cependant vers la réponse négative pour l'ordre international. Il est vrai ce sont des *cas limite* (Grenzfälle), au point de vue purement théorique on pourrait soutenir que les individus sont dans ces hypothèses des sujets du Droit international.

Si on se place cependant sur le terrain réaliste et pratique, la différence de technique a des conséquences très importantes au point, que les situations juridiques qui en résultent sont très différentes. Tandis que dans l'ordre interne, tant que la loi existe l'individu lésé a un droit incontestable d'agir en justice contre tous les sujets de cet ordre, il n'en est pas de même dans le droit positif international. Son État est libre d'intervenir et d'instituer le tribunal compétent ou de s'en abstenir, en tout cas l'individu n'a juridiquement aucun droit de l'obliger d'agir dans l'un ou dans l'autre sens. Dans ces conditions il est clair, qu'on ne peut pas parler d'un *droit subjectif* de l'individu qui lui serait reconnu par le Droit international d'obtenir justice devant des tribunaux internationaux. Le fait qu'à de nombreuses occasions l'État a laissé une fois le tribunal institué à l'individu la direction de la procédure, ne peut prouver qu'une seule chose, à savoir qu'il y a une nécessité pratique de permettre aux intéressés eux-mêmes de plaider leurs causes. Mais l'État pouvait toujours agir autrement il avait juridiquement la possibilité de ne reconnaître aux individus aucune part dans la procédure. Dans ces conditions, où la situation de l'individu dépend entièrement de l'arbitraire des gouvernants, on ne peut pas soutenir qu'il y a là un *droit* qui lui serait reconnu de plaider en justice, même si pratiquement ce fut lui seul qui prenait part à l'exclusion de son État à la procédure. Tout en reconnaissant les difficultés de se prononcer dans ces cas limite nous maintenons cependant notre principe général, en vertu duquel on ne peut parler de l'individu comme sujet du Droit international que si le pouvoir lui est reconnu de *déclencher* la procédure internationale.

Si nous avons répondu par la négative dans les cas, où l'État de l'individu n'a joué aucun rôle dans la procédure proprement dite, à plus forte raison nous acceptons la même opinion dans ceux, où l'intéressé n'est qu'associé à la procédure qui repose dans les mains de l'État. En étudiant les arbitrages internationaux particuliers nous avons rencontré à différentes reprises des cas d'espèce où l'individu prenait à côté de son État part à la procédure. Tantôt il soumettait ses mémoires et preuves personnelles, tantôt il fut admis de plaider soit en personne, soit par des avocats sa cause. Quelquefois l'individu fut même reconnu expressément, soit par les termes du compromis, soit par ceux de la sentence comme étant partie dans l'instance. Dans tous ces cas très importants pour notre étude parce qu'ils démontrent la tendance de la pratique, l'individu ne peut cependant être considéré comme ayant acquis la qualité de sujet du Droit international. On ne peut parler ici des *droits immédiats* découlant de l'ordre international en faveur des individus. La faculté qui est reconnue à l'intéressé par le compromis, par exemple de plaider son affaire, ne constitue pas pour lui un droit qui résulterait d'une règle internationale et qu'il pourrait directement invoquer sans que l'intervention de son État soit nécessaire. Ce qui est cependant vrai, c'est que le fait même qu'à de nombreuses reprises les États ont considéré utile d'associer l'individu à la procédure ou même de lui accorder un rôle indépendant prouve qu'il y a des nécessités pratiques importantes à donner à l'intéressé le pouvoir de défendre lui-même ses intérêts devant les tribunaux internationaux.

Mais, si ces palliatifs peuvent en partie parer aux inconvénients qui résultent du fait de la substitution des agents du gouvernement aux véritables intéressés en mesure de mieux connaître et défendre leur cause, ils n'apportent aucune solution au problème beaucoup plus grave et dont les conséquences sont autrement importantes. Dans l'état actuel des choses l'État d'un individu lésé par un autre État est obligé d'intervenir pour rendre possible à son national d'obtenir justice. Nous avons à différentes reprises insisté sur les inconvénients de toutes sortes, qui résultent de la nécessité d'ériger en conflit entre-étatique

un différend entre individu et État étranger. Ces inconvénients sont très nombreux, soit au point de vue de la paix et de la bonne entente entre les nations, soit pour la protection efficace et certaine des droits individuels méconnus, soit enfin pour la bonne administration de la justice internationale. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que tout un mouvement doctrinal est né, qui a pris de l'importance surtout dans les dernières années et qui tend à la création d'un tribunal international compétent entre individus et États. De multiples projets ont été formulés dans ce sens par des jurisconsultes très réputés, les plus importantes associations scientifiques ont discuté ce problème, qui a été reconnu comme un des plus importants et urgents du Droit international. Nous ne nous dissimulons pas les difficultés d'une solution satisfaisante de ce problème. La question de la compétence, celle du droit applicable, celle enfin de savoir si l'État de l'individu jouerait un rôle dans la procédure et lequel, seraient parmi les plus difficiles à résoudre. Il faut peut-être agir prudemment et par étapes, certaines précautions contre des abus possibles seraient, surtout au début, à prendre. Mais il est nécessaire de rentrer le plus tôt possible dans la voie des réalisations pratiques, c'est une nécessité pressante de la vie. Ce fut reconnu par l'Institut de Droit international dans sa résolution prise en 1929 à la session de New-York :

« L'Institut de Droit international est d'avis qu'il y a
« des cas dans lesquels il peut être désirable que le droit
« soit reconnu aux particuliers de saisir directement, sous
« des conditions à déterminer, une instance de justice
« internationale de leurs différends avec des États¹ ».

* * *

Le Droit international a déjà après la guerre mondiale fait un pas de plus. Il a franchi son stade de nationalisme pur pour faire un premier pas vers un droit universel. L'ordre juridique international pénètre dans les domaines auparavant exclusivement réglés par les droits internes respectifs. Si à l'heure actuelle on peut soutenir que les relations entre les individus et leur État national sont encore en principe

1. Annuaire 1929, II, p. 311.

en dehors du domaine de la loi internationale, il ne faudrait cependant pas sous estimer les régimes, il est vrai exceptionnels et limités, établis après la guerre et qui sont très caractéristiques pour la tendance de l'évolution. La question pour nous se pose de savoir quel est le rôle y joué par les individus si, et en quelle mesure, il y a là reconnaissance internationale des droits individuels, peut-on considérer que l'individu y a acquis la qualité de sujet du Droit international ?

Le régime mandataire est surtout caractéristique par le contrôle hiérarchique exercé par les organes de la collectivité internationale sur l'administration de la puissance mandataire. Les habitants des territoires sous mandats n'étant pas les citoyens de la puissance mandataire on ne peut pas ici parler d'une intervention de la collectivité internationale dans les affaires intérieures des États en vue de régler d'après les principes du Droit international les relations entre États et leurs nationaux. Dans ces conditions il est tout à fait naturel que la collectivité internationale en contrôlant l'administration mandataire dans son ensemble, n'en exclut pas les obligations prises par les puissances mandataires en faveur des indigènes et qui forment une des parties essentielles du régime établi. Si donc on était resté là, nous serions en présence des obligations, d'ailleurs très nombreuses et importantes en faveur de certains individus, assumées par les États mandataires à l'égard d'autres États membres de la Société des Nations, mais on ne pourrait aucunement soutenir qu'il y a là des droits subjectifs individuels reconnus aux individus en question directement par une règle du Droit international. Les données du problème et la réponse à donner à notre question changent si, les individus en faveur desquels ces droits ont été stipulés peuvent s'en prévaloir et déclencher la procédure internationale en cas de leur violation. Si tel était le cas nous nous trouverions en face des droits expressément reconnus aux individus directement par une règle du Droit international que les individus peuvent, par leur action propre, faire sanctionner par des organes internationaux en cas de leur violation et qui ne dépendent nullement des opportunités gouvernementales de les laisser sans vie. Est-ce que tel est vraiment le cas en droit

positif, s'agit-il là seulement des obligations de certains États à l'égard des autres, ou serait-on en présence des droits directs en faveur des individus et par conséquent d'une reconnaissance aux particuliers de la qualité des sujets de l'ordre juridique international ? Notre étude de la procédure internationale du régime mandataire nous permet, croyons-nous, de nous prononcer en faveur de la thèse d'après laquelle, nous serions ici en présence des *droits reconnus directement aux individus par le droit international*. Si l'art. 22 du Pacte et les textes des différents mandats peuvent donner lieu à des doutes, la procédure établie et la pratique suivie sont au contraire tout à fait en faveur de cette conception. Comme nous l'avons remarqué, l'individu s'est vu reconnaître le droit d'adresser des pétitions qui saisissent directement un organe de la collectivité internationale, la Commission permanente des mandats. Pratiquement ce sont ces pétitions qui rendent possible à la Société des Nations un contrôle sérieux de l'administration des pays sous mandats. Ce sont elles, qui font connaître les abus et qui déclenchent le contrôle international qui, comme nous l'avons remarqué, est le trait essentiel du régime mandataire. Dans ces conditions, il est tout à fait à notre avis justifié de déclarer, que le régime mandataire ne crée pas seulement des obligations de certains États à l'égard des autres, mais qu'il *établit des droits en faveur des individus*. Lorsque ces droits sont violés l'individu peut directement saisir de cette violation les organes internationaux chargés de leur protection. Nous croyons par conséquent que, vu le régime mandataire tel qu'il existe et fonctionne pratiquement, il implique la reconnaissance aux individus de la qualité des sujets des droits prévu par lui en leur faveur. *Les individus peuvent donc être considérés comme ayant acquis sur le plan restreint et particulier visé par le régime mandataire la qualité des sujets du Droit international*.

*
* *

Si on étudie de près le régime des minorités tel qu'il résulte du droit positif et de la pratique actuelle il est, nous le convenons, très difficile de se prononcer sur la question de principe à savoir, s'il rend l'individu sujet du Droit inter-

national. Cette question a donné lieu à d'interminables discussions d'école. En acceptant la vieille définition du sujet d'un système juridique, qui comprend *celui qui a des droits et des obligations découlant de ce système*, nous constatons qu'en vertu du régime minoritaire certains individus ont des droits et des obligations découlant *directement* du droit international et sanctionné par lui. Il est vrai, que si on ne regarde que les textes, la part de l'individu dans la sanction est minime. Il ne peut protéger ses droits qu'indirectement, en provoquant l'intervention d'un État membre du Conseil en sa faveur. Dans le déclenchement et pendant toute la procédure il ne peut pas être considéré comme partie à l'instance. Mais pratiquement les plaintes des individus sont automatiquement soumises aux organes internationaux et étudiées par eux. En réalité sinon en théorie, la pétition *déclenche* le contrôle international prévu par les traités. *Nous considérons par conséquent que les stipulations inscrites dans les traités des minorités ne créent pas seulement des obligations des États minoritaires à l'égard des membres de la Société des Nations. Elles créent en faveur de certains individus des droits garantis et sanctionnés internationalement.* C'est pourquoi sans méconnaître les difficultés pour se prononcer, nous préférons la thèse d'après laquelle l'individu peut en vertu du régime minoritaire existant, *être considéré comme sujet du Droit international.*

En conclusion, en Droit international positif, l'individu n'entre encore le plus souvent en contact avec le droit international, que par l'intermédiaire de son État. Mais l'évolution est dans le sens contraire. Déjà dans de nombreux domaines l'individu a acquis « l'immédiateté », le particulier est devenu dans la pratique sujet de l'ordre juridique international. La tâche de la doctrine est de dégager cette pratique, de retracer cette évolution. Le but de ce travail particulier serait atteint s'il y contribuait pour sa modeste part.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
BASDEVANT

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Cette liste ne contient que des livres, brochures, articles, etc..., cités au texte.

ANZILOTTI. — *Cours de Droit international*, traduction française de M. Gidel, I.V., Paris, Sirey, 1929.

BARTHÉLEMY. — « La procédure de l'appel des minorités à la S.D.N. », *Esprit international*, juillet, 1929.

BASDEVANT (J.). — « Premier litige porté devant la Cour de Justice Permanente Centro-américaine », *R. G.D.I.P.*, pp. 99-107, 1909.

BUREAU (P.). — *Le conflit italo-colombien* (affaire Cerruti), Paris, Rousseau, 1899.

BUSTAMANTE (de). — *La seconde conférence de la Paix*, 1909.

— *La Cour permanente de Justice internationale*, 1925.

DARRAS. — « De certains dangers de l'arbitrage international », *Revue G.D.I.P* 1899.

DIÉNA. — « L'individu devant l'autorité judiciaire et le Droit international », *R. G.D.I.P.*, 1909.

DOUNKER CURTIUS. — « La Cour internationale des Prises », *R.D.I.L.C.*, 1909.

DUGUIT. — *Traité de Droit constitutionnel*, 3^e édit., 5 vol., 1927, voir les deux premiers volumes.

EYMA (J.). — *La Cour de Justice centre-américaine*, thèse, Poitiers, 1928.

FEINGERG. — *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris, Rousseau, 1929.

— *La juridiction de la Cour Permanente de Justice internationale dans le système des mandats*, Paris, Rousseau, 1930.

— *La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le système de la protection des minorités*, Paris, 1931.

GÉNÉT (R.). — « La Cour permanente de Justice internationale, les emprunts serbes et brésiliens », *R. G.D.I.P.*, 1929.

GIDEL. — « Les droits et devoirs des nations », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 10, 1925, V.

FOUQUES-DUPARC. — *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris, 1922.

GUANI. — « La solidarité internationale dans l'Amérique-Latine », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 8, 1925, III.

KRABBE. — *Die moderne Staatsidee*, 2^e édit., 1919.

— « L'idée moderne de l'État », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 13, 1926, III.

- LAPRADELLE (A. de). — *Cours professé à la Dotation Carnegie*, 1928-1929.
- MANDELSTAM (A.). — « La protection des minorités », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1923.
- *La protection internationale des minorités* ; première partie : La protection internationale des minorités en droit positif, Paris, 1931.
- MÉRIGNHAC. — *L'arbitrage international*.
- MILLOT (A.). — *Les Mandats internationaux*, préface de J. Basdevant, Paris, Larousse, 1924.
- LAMMASCH. — *Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche*, 1913.
- PIERANTONI. — *La nullité d'un arbitrage international R.D.I. et L.C.*, 1898.
- POLITIS (N.). — *La Justice internationale*, Paris, Hachette, 1924.
- « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 6, 1925, I.
- « Les transformations du Droit international », *R.D.I.*, 1926.
- *Les nouvelles tendances du Droit international*, Paris, Hachette, 1927.
- VAN REES. — *Les Mandats internationaux*, vol. I. « Le contrôle international de l'Administration mandataire », vol. II. Les principes généraux du régime mandataire, Paris, 1927.
- SCELLE (G.). — *Précis de droit des gens ; principes et systématique*, première partie, Paris, Sirey, 1932.
- *La protection des minorités*, *Prométhée*, janvier, février, mars, 1929.
- « L'arrêt du 24 janvier 1925, dans les affaires dites agraires et le Droit international », *R.G.D.I.P.*, 1927.
- SPIROPOULOS (J.). — *L'individu en Droit international*, 1928.
- « L'individu et le Droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 30, 1929, V.
- *La théorie générale du Droit international*, vol. I^{er}, 1930.
- SUKIENNICKI. — *La souveraineté des Etats en Droit international moderne*, Lettre-préface de A. de Lapradelle, Paris, Pedone, 1927.
- OSUSKY. — « Du droit des minorités et des États minoritaires », *Esprit international*, avril, 1929.
- TEYSSAIRE et de SOLÈRE. — *Tribunaux arbitraux mixtes*, Paris, 1931.
- TIBAL. — « Les tendances actuelles du mouvement minoritaire », *Esprit international*, janvier 1931.
- TRIEPEL. — « Les rapports entre le Droit interne et le Droit international », *Recueil des cours de la Haye*, 1923.
- TRAVERS. — « La Cour Permanente de Justice Internationale et les intérêts privés », *Journal du Droit international*, Clunet, 1925.
- SCHUCKING (W.). *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*.
- VERDROSS. — « Fondement du Droit international », *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 16, 1927, I.
- VERDROSS. — *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926.
- WATRIN (G.). — « Les nouvelles tendances de la Cour Permanente de Justice Internationale », *R.D.I.*, n° 3, 1931.

- LAFONTAINE (de). — *Pasicrisie internationale*, 1901.
- LAPRADELLE (de). — *Causes célèbres du droit des gens*, vol. III. La question des emprunts serbes devant la Justice Internationale.
- Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*,
Heft, 7, 1926.
- « Institut de Droit international », *Annuaire*, 1927, 1929, 1931.
- Commission permanente des Mandats ; Procès-Verbaux, Sessions VI, VII, VIII, IX.
- Journal Officiel de la S.D.N.*
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

PREMIERE PARTIE.

L'INDIVIDU DEVANT LA JURIDICTION INTERNATIONALE

Première Section : **L'individu et l'arbitrage international** : Commission mixte de Washington 1842 ; Affaire du Brick « Général Armstrong » 1852 ; Commission mixte de Londres 1855 ; Affaire Croft 1856 ; Affaire de l'United States and Paraguay Navigation Co 1860 ; Commission mixte de Washington 1862 ; Affaire du « Macédonian » 1863 ; Commission mixte de Lima ; Affaire Lacaze 1864 ; Affaire White 1864 ; Affaire des Compagnies de la baie de Hudson et du détroit de Puget 1869 ; Affaire Cerruti 1885-1911 ; Affaire Aboilard 1904-1905 ; Affaire du Phare 1880 ; Affaire Ben Tillet 1899 ; Affaire Savarker 1911..... 7

Chapitre deuxième : *Les tribunaux arbitraux-mixtes et l'individu* : Origineux et création ; caractère de ces tribunaux ; la doctrine de M. Anzilotti ; critique de cette doctrine ; les conceptions de MM. Schätzel et de Lapradelle ; rejet de ces conceptions ; l'opinion de M. Fleischmann ; critique de cette opinion ; conclusion. 42

Deuxième Section : **L'individu et les tribunaux internationaux...** 61

Chapitre premier : *La Cour des Prises.*

Les propositions allemandes et anglaises ; le compromis proposé par M. de Bustamante ; le caractère du droit individuel prévu ; l'opinion de M. Triepel ; critique ; la conception de M. Anzilotti ; critique ; la doctrine de M. Dounker Curtius ; rejet ; la conception de M. Diéna ; critique ; la théorie de M. Schüking, rejet ; la nature des droits reconnus aux individus par les articles 4 et 5 de la Convention ; Conclusion. 61

Chapitre deuxième : *La Cour de Justice Centre-Américaine* : La tendance vers l'unité dans les Républiques centre-américaines ; la création de la Cour ; le caractère juridico-politique de ce Tribunal ; droits reconnus aux individus ; les conditions d'accès ; la procédure devant la Cour ; les affaires soumises à la Cour ; l'expérience centre-américaine. 73

Chapitre troisième : *La Cour permanente de Justice internationale et l'individu* :

La caractéristique de l'oeuvre des Dix ; les projets antérieurs soumis au Comité ; le projet allemand ; le projet néerlandais ; le projet de l'Union interparlementaire ; les objections contre l'accès des particuliers basées sur : 1°. la nature du Droit international ; 2°. le Droit constitutionnel ; 3°. des considérations pratiques ; Critique

de ces objections ; l'attitude de M. Loder ; les propositions de M. de Lapradelle ; les résultats de ces discussions ; la jurisprudence de la Cour ; L'affaire de Wimbledon ; l'affaire Mavrommatis ; le caractère du différend ; l'article 26 du Mandat palestinien ; le principe de la Cour ; la nécessité des négociations diplomatiques et son interprétation par la Cour ; l'importance des pourparlers entre individu et Etat ; les opinions des juges dissidents ; les théories de la « transformation » et de la « continuité » ; affaires des emprunts serbes et brésiliens ; « divergence de vues » entre Etats ; l'attitude d'une partie et la compétence de la Cour ; les inconvénients de l'intervention gouvernementale ; les nécessités nouvelles..... 85

DEUXIEME PARTIE :

LES MANDATS INTERNATIONAUX ET LES DROITS DES INDIVIDUS.

Le régime mandataire est un compromis ; les précédents ; la nouveauté du régime dans le contrôle international ; obligations des mandataires ; la Commission permanente ; la procédure de pétitions ; l'importance des pétitions ; l'audition des pétitionnaires ; les discussions de la Commission sur la question de l'audition ; le caractère unilatéral des informations de la Commission ; le contrôle juridictionnel de la Cour permanente de Justice internationale ; les intérêts privés devant la Cour ; la disposition particulière du Mandat Est-africain ; la discussion sur l'interprétation de cette disposition ; conclusion sur le régime mandataire..... 117

TROISIEME PARTIE :

LA PROTECTION DES MINORITES ET LES DROITS INDIVIDUELS.

L'importance du problème minoritaire ; le mouvement minoritaire ; les droits des minorités et les droits de l'homme ; l'histoire de la protection des minorités ; la protection des minorités de religion ; la protection de la « nation » polonaise par le traité de 1815 ; les interventions « d'humanité » en Turquie ; les stipulations du traité de Berlin ; raison de l'inefficacité de la protection des minorités ; les caractères du nouveau régime ; les traités des minorités ; les droits et les devoirs des minorités ; liberté religieuse à tous les habitants ; le droit à la nationalité ; l'égalité de droits civils et politiques ; le libre usage de la langue ; la liberté de l'enseignement ; les stipulations particulières de la Convention germano-polonaise ; les garanties du régime minoritaire ; la procédure devant le Conseil de la S.D.N. ; la procédure de pétitions ; le rôle du Comité de Trois ; l'importance des pétitions ; règles particulières de la Convention germano-polonaise ; le contrôle judiciaire ; la nouveauté de ce contrôle ; les discussions sur ce contrôle à la Commission des Nouveaux-Etats ; les conceptions en présence ; seuls les Etats membres du Conseil peuvent saisir la Cour ; l'appel de la III^e Assemblée ; la nécessité de l'intervention d'un Etat membre du Conseil a faussé le régime ; l'explication de l'inexistence pratique du contrôle judiciaire ; l'importance du rôle de l'individu dans la sanction ; les tendances vers la généralisation du régime minoritaire ; l'opposition des Etats ; le compromis proposé par l'Institut et ses inconvénients pratiques ; Conclusion..... 133

CONCLUSION..... 163

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE L'ABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur, TOULOUSE

